

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**TATIANA SILVEIRA CAMACHO**

**Teorias de transferência de políticas públicas: um estudo  
crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa  
Escola para o Equador**

**CURITIBA  
2011**

**TATIANA SILVEIRA CAMACHO**

**Teorias de transferência de políticas públicas: um estudo crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa Escola para o Equador**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Econômico, Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Cavalieri

Co-orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

**CURITIBA**  
**2011**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**TATIANA SILVEIRA CAMACHO**

**Teorias de transferência de políticas públicas: um estudo crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa Escola para o Equador**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

**Orientador:**

**Prof. Dr. Marco Antônio Ribas Cavalieri**  
**Departamento de Economia, UFPR**

**Prof. Dr. Dr. Huáscar Fialho Pessali**  
**Departamento de Economia, UFPR**

**Prof. Dr. Adriano Codato**  
**Departamento de Ciências Sociais, UFPR**

**Curitiba, 20 de junho de 2011**

## **AGRADECIMENTOS**

Queria primeiramente agradecer a Deus, por ter me abençoado abundantemente, e ter sido o meu apoio, amparo e refúgio nestes anos que, distante dos meus, me dediquei a minha formação acadêmica.

Aos meus pais, José Roberto, Stelamaris, e a minha irmã Gabi, que mesmo muito longe se fizeram próximos em muitos momentos do meu mestrado.

Ao meu namorado Felipe, que foi a inspiração para o término de mais uma etapa.

Aos meus professores do mestrado, em especial ao meu co-orientador Huáscar Fialho Pessali, pelo aprendizado, pela paciência e constância na realização e conclusão da dissertação.

Aos meus amigos e colegas de mestrado que de muitas maneiras me ajudaram academicamente, e me enriqueceram com suas vidas: Camila, Gabi Vichi, Cleiton, Carlos Eduardo e Antônio.

Aos meus amigos da minha terra natal, que continuam a me fazer presentes em seus corações: Éverson, Katiucy, Karoline, Monique e Arianne.

E a tantos outros que não citei aqui, que foram influências positivas para o fechamento deste trabalho.

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar criticamente a literatura que trata dos processos de transferência de políticas públicas entre países, em especial os modelos heurísticos do *policy transfer* e do *lesson drawing*. Estas teorias auxiliam os pesquisadores a construir importantes questionamentos, para compreender aspectos relevantes da transferência. Mas o ambiente multiorganizacional na qual ocorre o processo de transferência, e a natureza multidisciplinar deste campo de estudo, leva a necessidade de ampliar o escopo da análise. Para realizar este intento, teorias institucionais complementam o debate, especificamente os conceitos de instituições, racionalidade limitada, idéias, o aprendizado e o *path dependence*. Apesar da literatura escassa, foi feito um estudo acerca da transferência do Bolsa Escola brasileiro para o Equador. Foi possível verificar a aderência das teorias debatidas nos primeiros capítulos, com a análise dos agentes principais, o contexto em que aconteceu a transferência, e o resultado do processo que gerou o programa equatoriano *Beca Escolar*. Com as características principais destacadas, do caso ilustrativo, é desenvolvido uma análise que realce os pontos relevantes do *policy transfer*, do *lesson drawing*, e as teorias institucionalistas.

**Palavras-chave:** Transferência, Políticas Públicas, Bolsa Escola, Emulação

## ABSTRACT

The main purpose of this research consists in analyzing critically the literature concerning the transfer of public policy between countries, specifically the heuristic models of *Policy Transfer* and *Lesson Drawing*. These theories, help researchers pose important questions, to understand relevant aspects of the policy transfer. But, the multiorganizational environment in which the process of transfer occurs, and the multidisciplinary nature of this field, makes it important to amplify the scope of the analysis. To undertake this intent, institutional theories complement the debate, especially the definitions of institutions, limited rationality, ideas, learning and path dependence. In spite of the scarce academic literature on case studies, the transfer of the Brazilian public policy *Bolsa Escola*, to Ecuador was analyzed. It was possible to verify the adherence of the theories debated in the first chapters, considering the important role of the agents of the transfer, the historic context in which the transfer occurred, and the outcome of the process, the Ecuadorian programme *Beca Escolar*. With the main characteristics of the illustrative case, an analysis is developed that demonstrates the relevant features of the policy transfer, lesson drawing and the institutionalist theories.

**Key Words:** *Transfer, Public Policy, Bolsa Escola, Emulation*

*“The real world in fact is perhaps the most fertile of all sources of good research questions calling for basic scientific inquiry” (SIMON, 1978)*

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

FIGURA 1: ESTRUTURA CONCEITUAL DAS ABORDAGENS ACERCA DO <i>POLICY TRANSFER</i> .....	21
FIGURA 2: GRAUS DE TRANSFERÊNCIA.....	43
FIGURA 3: FORMAS DE TRANSFERÊNCIA.....	44
FIGURA 4: DO DESENHO DE LIÇÕES PARA A TRANSFERÊNCIA COERCIVA.....	45

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: A ESTRUTURA DO <i>POLICY TRANSFER</i> .....	38
---	----

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1: AS PRINCIPAIS ABORDAGENS DO ESTUDO DO <i>POLICY TRANSFER</i> .....	24
QUADRO 2: NÍVEL DE APROVAÇÃO E A PRATICIDADE DAS POLÍTICAS TRANSFERIDAS.....	31
QUADRO 3: OS DEZ PASSOS PARA O APRENDIZADO DE LIÇÕES.....	32
QUADRO 4: PATH DEPENDENCE E O PROCESSO POLÍTICO.....	72
QUADRO 5: APLICAÇÃO DO MODELO DOLOWITZ & MARSH PARA O PROGRAMA <i>BECA ESCOLAR</i> .....	103



## LISTA DE SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

BDH - *Bono de Desarrollo Humano*

CCT - *Conditional Cash Transfers*

DF – Distrito Federal

EU – União Européia

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI – Fundo Monetário Internacional

LD - *Lesson Drawing*

OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*

ONG – Organização não-governamental

OIT- Organização Internacional do Trabalho

OXFAM - *Oxford Committee for Famine Relief*

PNBE – Programa Nacional do Bolsa Escola

PT - *Policy Transfer*

SAP – *Structural Adjustment Programmes*

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

Unicef – *United Nations Children's Fund*

UNDP - *United Nations Development Programme*

USAID – *United States Agency for International Development*

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. AS CORRENTES QUE ANALISAM A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>15</b>
2.1 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRANSPLANTE INSTITUCIONAL .....	15
2.2 AS CORRENTES QUE ANALISAM A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	20
<b>3. CONCEITUAÇÃO DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA (<i>LESSON DRAWING</i> E O <i>POLICYTRANSFER</i>) .....</b>	<b>25</b>
3.1 LESSON-DRAWING (RICHARD ROSE) .....	25
3.2 O MODELO DE DOLOWITZ E MARSH .....	34
3.2.1 Possíveis motivos de fracasso na transferência de políticas públicas .	49
<b>4. CRÍTICA AO POLICY TRANSFER E AO LESSON DRAWING E AS TEORIAS INSTITUCIONALISTAS .....</b>	<b>53</b>
4.1 CRÍTICA AO POLICY TRANSFER .....	53
4.2 CRÍTICA AO LESSON DRAWING .....	58
4.3 CRÍTICA AO POLICY TRANSFER E LESSON DRAWING .....	59
4.4 INSTITUIÇÕES .....	60
4.5 RACIONALIDADE LIMITADA .....	64
4.6 AS IDEIAS E O APRENDIZADO .....	67
4.7 PATH DEPENDENCE .....	70
<b>5. CASO ILUSTRATIVO : A TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA AO EQUADOR .....</b>	<b>72</b>
5.1 O PROGRAMA BOLSA-ESCOLA .....	75
5.2 O PROGRAMA NACIONAL DO BOLSA- ESCOLA .....	78
5.3 MISSÃO CRIANÇA .....	83
5.4 O PAPEL DA MISSÃO CRIANÇA NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA .....	85
5.5 A DIFUSÃO DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA PARA O EQUADOR .....	87
5.5.1 Economia .....	88
5.5.2 Política .....	89
5.5.3 O Programa Beca Escolar .....	91
5.6 Análise à luz da discussão teórica .....	97
5.6.1 Análise do caso à luz da literatura do Policy Transfer e do Lesson Drawing .....	97
5.6.2 Análise do Estudo de caso a luz da literatura Institucionalista .....	103
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>108</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>112</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é revisar as principais teorias referentes às transferências de políticas públicas entre países e suas deficiências. A relevância deste debate nasce a partir da própria realidade brasileira. Nela os gestores públicos, ao detectar um problema ainda não abordado ou deficiências nos mecanismos institucionais em uso, emulam políticas públicas dos países desenvolvidos que nem sempre estão de acordo com a realidade local.

Dadas as dificuldades de transplante institucionais entre países, Chang (2004) vislumbra três alternativas: a primeira seria aquela já destacada por Evans (2003), a de transplantar as instituições dos países desenvolvidos mais adequadas, nos países em desenvolvimento, e observar como elas se comportam. A segunda opção seria aguardar a evolução natural destas instituições. No entanto, tal evolução pode ser demorada, além de não oferecer garantia de que resultaria nas melhores instituições. A terceira, e a alternativa destacada por Chang (2004), é tirar lições valiosas da história dos países desenvolvidos para que os países em desenvolvimento possam aprender com a experiência dos primeiros. Com isso eles ponderariam sua maturidade para a instauração ou não de determinada instituição.

A necessidade de se conhecer hábitos, instituições e procedimentos de outros países em relação a problemas comuns é uma rotina para os gestores públicos, e sua prática é imemorial. No entanto, a análise da transferência de políticas, instituições e aprendizados entre países ganhou mais força nos últimos anos em função da onda neoliberal da década de 1990, trazendo o discurso da necessidade de reduzir a burocracia governamental, e a forte atuação de organismos multilaterais principalmente nos países em desenvolvimento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Evans e Davies (1999) destacam que houve uma mudança na natureza do Estado. Antes caracterizado pelas iniciativas industriais com ênfase no bem-estar social, na década de 90 passou a ser caracterizado por um estado competitivo, na qual as políticas econômicas domésticas são ajustadas a pressões no mercado internacional. A competitividade no âmbito nacional e internacional se torna central, que fica claro nas estratégias de redução dos gastos públicos, controle da inflação, monetarismo neo-liberal e a desregulação dos mercados

A literatura hoje conhecida como *policy transfer*<sup>2</sup>, que foi analisada principalmente por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), ganhou relevância internacional pela tentativa de sintetizar uma vasta gama de conhecimentos acerca do processo de transferência de políticas públicas entre países. Em paralelo com esta análise o *lesson drawing*, de Richard Rose (1991, 2002), especifica principalmente uma abordagem baseada no aprendizado, na qual lições positivas e negativas acerca dos processos de implementação e transferência de políticas públicas seriam essenciais na transmissão de conhecimento para outras nações.

Entretanto, de acordo com Lodge e James (2003), esta literatura estaria repleta de deficiências, pois não explica algumas questões pertinentes para aqueles que estudam o processo de transferência de políticas públicas. Entre eles: 1) Como o *lesson drawing* e o *policy transfer* se diferenciam de outras formas de formulação de políticas públicas? 2) Por que o *lesson drawing* e o *policy transfer* ocorrem ao invés de outras formas de *policy making*<sup>3</sup>? 3) Quais são os efeitos do *policy transfer* e do *lesson drawing* na formulação de políticas públicas, comparados a outros processos? Na impossibilidade de responder estas questões com profundidade, os autores trazem para o debate a necessidade de, ao analisar casos de transferência, lançar mão de teorias institucionais, que seriam mais enriquecedoras do que o uso do *policy transfer* e o *lesson drawing* como arcabouço teórico.

Diante da complexidade das variáveis envolvidas na transferência de políticas públicas, e o seu caráter multifacetado, esta dissertação visa reunir e analisar criticamente as teorias existentes sobre o tema. A hipótese é que haja uma grande diversidade de teorias, que nem sempre dão conta da complexidade da gestão pública. Ao interpretar uma transferência, através de determinado arcabouço teórico, sua análise é fragilizada pelas próprias incoerências da teoria utilizada. Para analisar a transferência de políticas públicas entre países é preciso ter uma abordagem multidisciplinar capaz de abarcar as institucionalidades não somente do país “receptor”, mas também o país que deu origem aquela política.

---

financeiros. Para alcançar estes objetivos novas formas institucionais e práticas políticas emergiram, com o objetivo de direcionar o estado.

<sup>2</sup> Ato de transferir políticas públicas (tradução nossa).

<sup>3</sup> Ato de desenvolver ou formular políticas públicas (tradução nossa).

Hábitos da sociedade em questão, não somente a sua posição econômica são muitas vezes essenciais para detectar o grau de “adaptabilidade” das políticas.

Há pouca literatura que trata sobre o processo de transferência de políticas públicas na academia brasileira, o que é relevante dadas a sua posição na economia mundial e a retomada das políticas públicas ativas como instrumento do desenvolvimento nos últimos anos. As perguntas utilizadas para estruturar o trabalho são as seguintes: quais são as principais correntes teóricas que analisam as transferências de políticas públicas? Quais são as fragilidades inerentes a estas correntes? Quais seriam as alternativas teóricas para a análise da transferência de políticas públicas? Para atender a estes questionamentos e considerando a natureza teórica do estudo o trabalho foi pautado em revisões bibliográficas com a análise de estudos feitos não somente no ramo da ciência econômica, mas da política comparada, ciência política e administração pública.

Nesta perspectiva, o objetivo do capítulo 2 é primeiramente contextualizar o debate acerca da transferência de políticas públicas. A contextualização se dá em dois passos: 1) abordar os aspectos relevantes que influem na crescente tematização acerca do objeto de estudo, como o período histórico, os movimentos recentes em relação à globalização e à mudança do papel do Estado; 2) explicar onde o *Policy Transfer* está situado dentro dos vários ramos que brotam da mesma escola. Após esta explanação, o Capítulo 3 tem o intuito de expor em maior extensão dois modelos relevantes: o *Lesson Drawing* de Richard Rose e o *policy transfer* de Dolowitz e Marsh. O *Policy Transfer* em grande medida teve inspiração no *Lesson Drawing* para desenvolver e estruturar a sua abordagem. Analisar com atenção os dois modelos, compreendendo teoricamente suas nuances, auxiliará no capítulo seguinte.

O Capítulo 4 tem como ponto relevante tratar das críticas em relação aos dois modelos, e dos avanços que a teoria institucional pode trazer às teorias sobre transferência de políticas públicas. Dentro desta grande escola de pensamento cinco noções são tratadas (Instituições, Racionalidade Limitada, *Path Dependence*, Ideias e o Aprendizado). A inclusão de tais noções visa não somente complementar os modelos do *Policy Transfer* e do *Lesson Drawing*, mas também enriquecer a exposição do caso que serve de ilustração no último capítulo da dissertação.

A transferência do programa Bolsa Escola para o Equador, na década de 1990, foi o objeto empírico escolhido para ilustrar a discussão teórica. Apesar da escassa literatura existente sobre o processo, foi possível exemplificar em muitos pontos o modelo heurístico do *policy transfer* e do *lesson drawing*. A fim de tratar toda a extensão do processo de transferência, foi necessário primeiramente analisar o surgimento do programa Bolsa Escola no Brasil (Distrito Federal), como ele adquiriu relevância nacionalmente através do Programa Nacional do Bolsa Escola (PNBE) e depois como ele difundiu-se internacionalmente. Além do apoio dos organismos multilaterais, dois agentes adquirem relevância: Cristovam Buarque e a Organização não-governamental Missão Criança.

Na segunda parte do capítulo são abordadas as circunstâncias políticas, econômicas e sociais que incentivaram a implementação do Bolsa Escola no Equador sob o nome de *Beca Escolar*, para depois discorrer sobre o processo em si e as restrições envolvidas. A fim de fazer uma ponte com as teorias tratadas nos dois primeiros capítulos do trabalho, é feita uma análise do caso frente à discussão teórica, do *policy transfer* e do *lesson drawing*, e depois em relação às definições institucionalistas tratadas no capítulo 4. Seguem então as conclusões finais.

## 2. AS CORRENTES QUE ANALISAM A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRANSPLANTE INSTITUCIONAL

Apesar da crescente importância do campo de análise das políticas públicas no Brasil, ele ainda é bastante incipiente. A fragmentação temática e organizacional deste ramo de estudo são as consequências da ausência de estudos sistemáticos acerca do processo de implementação de políticas públicas (PIMENTA DE FARIA, 2003).

As políticas públicas de modo geral eram quase que exclusivamente consideradas consequências do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos pesquisadores ter se concentrado inicialmente nas articulações de interesse. A ênfase dos estudos recaía principalmente sobre a formação das políticas públicas e os processos decisórios envolvidos. A partir da década de 1950, as políticas públicas passaram a ser definidas como unidade de análise, conferindo destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos atores estatais e não estatais envolvidos (PIMENTA DE FARIA, 2003).

Entretanto, pesquisas que tratam da relação entre os agentes estatais e privados no processo de produção de políticas públicas têm sofrido significativas reformulações. Interações não hierárquicas, de baixo grau de formalização, e a participação de novos atores (organizações não-governamentais de atuação transnacional<sup>4</sup> e especialistas) são só alguns exemplos que sofisticam a análise. Inúmeras abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas buscam dar corpo e inteligibilidade aos processos de formação e gestão de políticas públicas.

O estudo contemporâneo da transferência de políticas públicas teve sua origem como um subconjunto da literatura acerca da difusão de políticas públicas

---

<sup>4</sup> Evans e Davies (1999) separam os termos transnacional e internacional. Internacional são estruturas e processos que definem as relações entre os Estados, e as relações transnacionais são aquelas nas quais a formulação de políticas públicas se desenvolve a partir de agentes não estatais de diferentes países.

(estudos de política comparativa). O foco da pesquisa, nesta área era identificar tendências temporais e geográficas, e as similaridades existentes nos recursos disponíveis entre os países para a difusão de inovações (EVANS, 2004b).

No entanto, o “empréstimo” de instituições políticas, práticas administrativas de um país para o outro, mais especificamente o transplante de políticas públicas, não é um fenômeno recente, tem sido uma prática habitual desde o início da civilização. Poderes imperiais lançavam mão de instituições estrangeiras para quebrar a resistência local, imposições de dominadores em relação aos territórios e populações conquistadas.

[...] The Roman Empire has brought its law system to the provinces it has conquered. Accordingly Napoleon's campaigns brought his (Roman based) law code and institutions, such as family name, street names, street numbers, inheritance system etc. to conquered territories in Europe. Imperial powers have introduced European political institutions on the other continents of the world [...](DE JONG, KONSTANTINOS, MAMADOUH, 2002, p.5).

A era imperial do século XIX também teve como resultado a imposição de políticas, códigos legais, instituições parlamentares, moeda e estruturas burocráticas nas colônias européias da Ásia, África e América Latina. A ideologia comunista e os modelos soviéticos de organização econômica também foram exportados com algum grau de penetração no Leste Asiático e Europa Ocidental (STONE, 1999) (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

Atualmente com o aumento das relações internacionais e transnacionais, há um estímulo para a intensificação de transplantes institucionais. Têm se tornado comum observar o escopo da transferência de políticas públicas, que aumentou significativamente, devido as drásticas mudanças na política global, e nas estruturas econômicas institucionais. Novas tecnologias da informação e comunicação facilitam a troca de conhecimento e experiência em diferentes lugares do mundo. Portanto, a globalização é tida como um fator “acelerador” da frequência de transferências de políticas públicas<sup>5</sup> (DE JONG *et al*, 2002), (EVANS, 2004a), (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

---

<sup>5</sup> Para Evans (2009) o argumento de que a transferência de políticas públicas está aumentando é normalmente atribuído a uma ou mais das seguintes fontes: forças globais, internacionais transnacionais; as forças estatais; o papel das redes de transferência de políticas públicas para mediar as mudanças; e os processos de aprendizado no nível micro dos atores e



A globalização trás algumas consequências relevantes. A distância física e social entre os doadores e destinatários, bem como a velocidade das transferências aumentam, o que elevaria a ocorrência de problemas de ajuste e incompatibilidade. Segundo, a globalização tem a capacidade de erodir as relações hierárquicas tornando possível o transplante entre países com status econômico-sociais similares. Como já citado acima, as novas tecnologias facilitam a troca de informações entre países com problemas similares, estimulando, através do conhecimento e experiência, o desenvolvimento de instituições e práticas aparentemente mais adequadas (DE JONG *et al.* 2002), (EVANS, 2004a).

[...] Knowledge of policy initiatives in a wide variety of policy arenas at different levels of governance in nation states throughout the world is more accessible than ever before. Policy tourism via the Internet is now in the easy reach of most policymakers, as the majority of public organizations provide detailed information of their activities on their web sites [...]. (EVANS, 2009, p. 256)

Apesar de uma possível democratização do “estado da arte” em relação às políticas públicas, uma variável fundamental a ser trabalhada ao analisar o processo de transplante é a hegemonia. A hegemonia é usada para caracterizar a relação entre estados, principalmente quando uma nação é predominante sobre outras. Considerando os diferentes períodos históricos, as instituições de alguns países hegemônicos serviram como modelo, impulsionando a emulação de políticas públicas.

Baseado em inovações relevantes para o avanço do sistema capitalista de produção, Taylor (1996 *apud* DE JONG *et al.*, 2002) identifica três períodos de hegemonia na economia mundial ocidental. A primeira hegemonia foi a dos Países Baixos no século XVII, a segunda foi a do Reino Unido no século XIX, e o terceiro foi a dos EUA no século XX. Em cada um destes períodos a hegemonia foi baseada em um novo sistema produtivo, uma inovação que trouxe avanço econômico e poder. Para os holandeses foi o comércio capitalista, para os britânicos a produção industrial, e para os americanos o consumo em massa. Neste sentido a hegemonia estimula a cópia por Estados que almejam mais

---

organizações. Estas forças criam oportunidades para a transferência de políticas públicas, mas os agentes específicos da transferência serão vistos com mais detalhes adiante.

poder, e que vislumbram reduzir diferenças para com outros países que consideram estar em melhor situação (DE JONG *et al.*, 2002).

“Emular” instituições de um país bem sucedido (o sucesso sendo medido em termos variados como poder militar, prosperidade econômica ou transmissão cultural) é visto como uma forma de dividir este sucesso.

[...] At any event, transplantation is seen as less costly and more likely to succeed than innovation proper. This applies to both substantive and procedural arguments. Existing institutions have proven themselves (even if it was in a different societal context) and it is easier to convince those reluctant to change, by pointing to these results, than by arguing about completely original ideas [...](DE JONG *et al.*, 2002, p.4).

Os motivos dos agentes do transplante podem ser diversos, mas a idéia central é incentivar mudanças no país destinatário. “Emular” instituições é visto como uma forma de acelerar o desenvolvimento e alcançá-lo a custos baixos (baixar os custos de inovação, e acelerar a sua difusão). Quando a transferência é localmente induzida, a convicção de progresso é ainda mais forte. No entanto, na prática, os transplantes institucionais são normalmente apressados. A compatibilidade entre a instituição transplantada e as instituições já existentes em geral não é cuidadosamente antecipada, o que resulta em conflitos, resistência, rejeição e efeitos inesperados durante o processo de implementação (DE JONG *et al.*, 2002).

A transferência de políticas públicas, porém, ainda é vista no meio acadêmico como um processo racional, no sentido de que Estados precisam absorver lições de exemplos bem sucedidos, para programar e planejar o desenvolvimento nacional. De acordo com Evans (2004a) a contraposição básica a este argumento fundamental é que os países subdesenvolvidos são constantemente impelidos por nações influentes a introduzir mudanças nas suas políticas domésticas a fim de, por exemplo, assegurar empréstimos e investimento direto estrangeiro.

A agenda econômica em muitos países se tornou crescentemente internacionalizada a partir da década de 1980. Adquiriram relevância: estabilização, prudência econômica, eficiência, mudança de ênfase na intervenção governamental (lidando mais com a educação, treinamento e infraestrutura), descentralização e abertura do governo (EVANS, 2004a). Estas

mudanças estruturais tiveram impacto no trabalho das organizações públicas, criando oportunidades e estímulos para a transferência de políticas públicas. Nem sempre as organizações públicas possuem a *expertise* necessária para lidar com os problemas a serem enfrentados. Procuram crescentemente por lições e aprendizados em outras instâncias governamentais ou em países estrangeiros. Nessa situação, para a maioria dos países desenvolvidos a transferência se tornou uma escolha sensata.

Governos, instituições e organizações internacionais se tornaram cada vez mais pró-ativos na promoção, harmonização, convergência e exportação de lições. A dinâmica econômica mundial se tornou a arena principal na qual as transferências são realizadas. Com a formação de blocos econômicos (Mercosul, Nafta, União Européia, entre outros) e a necessidade de haver harmonização em relação a determinadas políticas, as condicionalidades inerentes a participação dos países nestes blocos econômicos leva muitas vezes a imposição de determinadas políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000) (STONE, 1999).

A consequência destas imposições (diretas ou indiretas) é a redução da soberania nacional, da discricionariedade e do controle das políticas domésticas. Há com isso uma mudança nas relações de poder. As corporações transnacionais, empresas multinacionais e instituições multilaterais passam a exercer mais influência e poder do que o próprio governo.

Assim, nenhum país subdesenvolvido ou desenvolvido consegue isolar sua economia das pressões econômicas globais. Com a queda das barreiras em relação ao fluxo de bens, serviços, comunicação e transportes há uma maior integração das economias nacionais, que se tornam mais interdependentes. As diferenças entre os Estados parecem diminuir, enquanto os capitais fluem para os mercados nacionais que oferecem maiores retornos, aliado a necessidade dos governos precisarem manter suas exportações competitivas no mercado global para acompanhar as políticas econômicas dos outros países. (MARCH e SHARMAN, 2009); (DOLOWITZ; MARSH, 1996, 2000); (EVANS; 2009) (EVANS; DAVIES, 1999)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Pesquisas passadas argumentavam que existiam países tomadores e emprestadores de políticas públicas. No entanto, isso não é uma regra universal. Normalmente países classificados como emprestadores desenham lições de outros países, enquanto que os países tomadores agem como modelos para outros sistemas políticos. Mas um exame da transferência de políticas

A partir da contextualização do ambiente globalizado e interdependente no qual as políticas públicas se desenvolvem, passamos a considerar as correntes de pensamento que efetivamente analisam a transferência de políticas públicas. O item seguinte tem o intuito de esclarecer estas ramificações e pontuar a localização do *policy transfer* e do *lesson drawing* na literatura acadêmica.

## 2.2 AS CORRENTES QUE ANALISAM A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura referente à transferência de políticas públicas pode ser organizada em duas escolas bem distintas (Figura 1): a primeira não carrega o rótulo do *policy transfer* diretamente, mas trata de vários aspectos relacionados ao processo usando uma nomenclatura diferente. Ela contempla as linhas que tratam de temas como: *band-wagoning*, convergência, difusão, aprendizado, *evidence-based practice*, e o *lesson-drawing*. E a segunda escola utiliza o conceito diretamente, incluindo os trabalhos de cientistas políticos e comparativistas (EVANS, 2004b).

---

públicas deve ser harmonizado pela compreensão das ocasiões e razões por que tais generalizações não são sempre verdadeiras (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

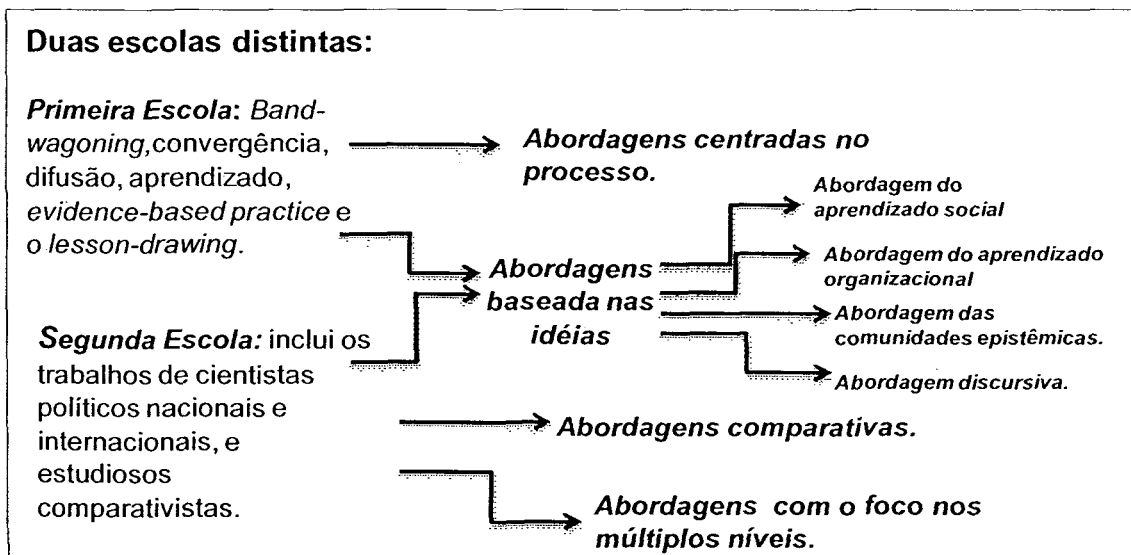


FIGURA 1: ESTRUTURA CONCEITUAL DAS ABORDAGENS ACERCA DO *POLICY TRANSFER*  
 FONTE: O autor (2011) a partir de Evans (2004b).

Dentro das duas escolas descritas acima, Evans (2004b) distingue quatro abordagens que são empregadas no *policy transfer*. O *process-centered approach* (abordagem centrada no processo) que trata diretamente do processo de transferência para explicar a importação voluntária, coerciva e negociada de ideias, políticas, e instituições. O estudo é centrado sobre os atores estatais e não estatais: agentes da transferência, burocratas e políticos, que são ativamente engajados no *policy learning*, com uma ênfase importante sobre a análise do processo de tomada de decisão e na busca por soluções, ao invés da alegada passividade dos gestores públicos. Assim o padrão cultural dos ambientes inter-organizacionais, expresso em regras e valores adquirem importância, pois influenciam fortemente na relação estabelecida entre os agentes da transferência. Os estudos de caso que analisam a dinâmica internacional e a relação entre as nações, também são predominantes nesta abordagem. Os dois autores relevantes nesta linha são Richard Rose (1991) e Colin Bennet (1991 *apud* EVANS, 2004b). Os trabalhos de Rose e Bennet foram as duas primeiras tentativas de explicar a razão pela qual os países voluntariamente se envolvem na transferência de políticas públicas, e na utilização de experiência estrangeira na formulação de novas políticas.

A segunda grande linha é o *ideational approach* (abordagem baseada nas ideias). Dentro desta linha existem quatro vertentes: a abordagem do aprendizado

social (*social learning approach*), a abordagem do aprendizado organizacional (*the organizational learning approach*), a abordagem das comunidades epistêmicas (*the epistemic community approach*), e as abordagens discursivas. Todas estas linhas estão unidas através do argumento de que são as idéias ou o sistema de ideias que influenciam como e quando políticos e gestores públicos aprendem.

A terceira linha de pesquisa é o *comparative approach* (abordagem comparativa). Dentro desta grande linha, duas ramificações podem ser identificadas. Harold Wolman (1992 *apud* EVANS, 2004b) é um expoente da primeira vertente, argumentando que o que leva os estados a uma imitação consciente de políticas públicas é entender que a adoção de políticas similares (com a modernização social e econômica), pode resultar em processos políticos semelhantes. Esta imitação consciente é o que o Wolman chama de *policy transfer*. Guy Peters (1997 *apud* EVANS, 2006) ilustra a segunda vertente, enfatizando que a habilidade dos países em aprenderem e se adaptarem a estas novidades são diferentes. Estas diferenças são associadas a fatores estruturais como: econômico, ideológico, cultural e similaridades institucionais. Estados que mantêm características similares são mais propensos a se engajar em transferências entre si. As variáveis culturais (proximidade geográfica, variáveis políticas) se tornam extremamente importantes na transferência de inovações políticas entre países<sup>7</sup>.

E por fim a última abordagem é o *multi-level approach* (abordagem com foco em múltiplos níveis), que possui como objetivo compreender o *policy transfer* combinando os níveis micro, meso e macro de análise. Os esforços mais influentes neste sentido foram desenvolvidos por Dolowitz e Marsh (1996; 2000), Richard Common (2001 *apud* EVANS 2004b) e Evans e Davies (1999).

Dolowitz e Marsh (1996), precursores da abordagem, concentraram esforços em desenvolver uma teoria do *policy transfer*. Estes autores construíram uma estrutura analítica, tendo como base conceitos heterogêneos, colocando o *policy diffusion*, *policy convergence*, *policy learning* e o *lesson-drawing* sob o

---

<sup>7</sup> A primeira vertente implica na convergência das políticas públicas entre os países, através da adoção de políticas similares. A segunda vertente, que enfatiza o *policy learning*, dá relevância às variáveis institucionais na adoção de políticas entre países, e a convergência de políticas públicas entre países de status econômico/social semelhantes.

mesmo aparato teórico. Para eles estes fenômenos ocorrem e podem ser organizados em uma única estrutura conceitual, chamado de as “dimensões do *policy transfer*”.

No entanto, Evans e Davies (1999) observaram que a literatura referente ao *policy transfer* somente definia os critérios sobre o que envolve uma transferência, juntamente com um conjunto de variáveis dependentes para estruturar as investigações empíricas. Mas a literatura precisava avançar e conceber uma análise que permitiria a investigação do papel das forças globais, internacionais, transnacionais, considerando a interdisciplinaridade do processo e os múltiplos níveis de análise, como as forças dentro do Estado, o papel das redes de transferências como mediadores de transformação política, e os processos de aprendizagem político. Uma abordagem que permita uma investigação empírica da relação entre estrutura e agência (EVANS, 2004b).

A análise de redes do *policy transfer* envolve a aplicação de um “tipo ideal” de ciclo político em relação ao caso investigado, na qual haveria a definição de estágios pelos quais a política pública poderia passar. Disto pode-se inferir que esta linha está diretamente associada com o modelo racional de tomada de decisão das organizações burocráticas. Os autores adotam esta linha muito mais por razões pedagógicas, ao invés de razões acadêmicas, devido às limitações próprias do modelo racional. Por exemplo, a afirmação de que os tomadores de decisão podem controlar o ambiente no qual a política é formada e implementada é difícil de ser provada empiricamente. O uso da noção de um ciclo político é um método heurístico para mapear o processo de transferência.

Para sistematizar o que foi tratado acima, o Quadro 1 mostra as principais abordagens referentes à transferência de políticas públicas, seus pontos positivos e negativos. Afunilando o estudo, o próximo item trata com mais profundidade a teoria referente ao *Lesson Drawing*, de Richard Rose (1991), e posteriormente o modelo de Dolowitz e Marsh (1996, 2000). A afinidade teórica de ambos torna importante tratá-los conjuntamente. Mas as críticas em relação às carências teóricas das abordagens serão tratadas em seções a parte.

<b>Abordagem/ Ênfase</b>	<b>Pontos positivos e negativos</b>
<b>Process-centered Approaches:</b> argumentam que o <i>policy transfer</i> é somente baseado em interações pessoais e ambientes decisórios onde exista uma cultura comum entre os agentes. Bennet (1991 apud Evans, 2004b) utiliza o <i>policy transfer</i> como uma variável independente focando na transferência de objetivos, conteúdos instrumentos e técnicas administrativas. Enquanto Rose(1991) utiliza o <i>policy transfer</i> como uma variável dependente a fim de explicar por que a transferência ocorre, e como as lições são incorporadas dentro do sistema político.	Esta abordagem é forte na sua análise descritiva e prescritiva. A pesquisa mostra quais são as relações entre os agentes, e descreve como essas relações afetam a gestão de política pública. No entanto, foca em demasia no papel do indivíduo e como eles vêm o processo de transferência, deixando de lado o papel das redes de transferência, estruturas exógenas e instituições que podem influenciar os resultados políticos.
<b>Ideational Approach:</b> argumentam que os sistemas de ideias, influenciam como os políticos e os gestores públicos "aprendem a aprender", além de como e quando isto acontece dentro do sistema.(Hall 1993, Stone, 1996)	Esta abordagem é particularmente útil para ajudar os analistas políticos a identificar os obstáculos potenciais a transferência. Trazendo insights importantes de como capacitar uma organização para o aprendizado. No entanto, analistas políticos tendem a assumir que os sistemas de ideias influenciam a transferência ao invés de demonstrá-lo empiricamente.
<b>Comparative Approach:</b> envolve a análise de estudos de caso, e a comparação agregada entre países.	Tais abordagens têm o benefício da comparação, que é a generalização. Mas sobrestimam fatores estruturais em relação aos fatores de agência, em relação ao processo de transferência.
<b>Multi-level Approach:</b> são caracterizados pela preocupação com as consequências da transferência, combinando os níveis micro e macro (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000) ou micro, meso e macro (Evans & Davies, 1999).	Estas vertentes melhoram a compreensão do processo, todavia, podem ser criticadas por serem demasiado complexas, devido a identificação de muitas variáveis, explicando tudo e nada ao mesmo tempo. Tais abordagens requerem cuidados em relação à teorização e uma integração apropriada dos níveis de análise.

QUADRO 1: AS PRINCIPAIS ABORDAGENS DO ESTUDO DO *POLICY TRANSFER*

FONTE: Evans (2004b, p.1)



### **3. CONCEITUAÇÃO DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA (*LESSON DRAWING* E O *POLICYTRANSFER*)**

#### **3.1 LESSON-DRAWING (RICHARD ROSE)**

A importância que ideias e práticas estrangeiras passaram a ter em nações que enfrentam problemas comuns ficou cada vez mais clara para os analistas de políticas públicas. A exportação e importação de ideias e estruturas têm como fim primeiro, alega-se, sanar os obstáculos enfrentados pelos países. Apesar da especificidade inerente a cada nação no que diz respeito ao momento histórico, a cultura nacional e institucionalidades políticas, governos confrontados com os mesmos obstáculos (em nível local, regional ou nacional) observam e aprendem como as suas contrapartes em outros países, regiões e localidades respondem a estas mesmas questões (ROSE, 1991).

Na literatura da transferência, o aprendizado implica uma decisão racional por parte dos governos em emular instituições e práticas estrangeiras, na medida em que elas produzem resultados mais eficientes do que as alternativas disponíveis. Portanto, sistemas políticos estrangeiros são laboratórios interessantes para a inovação e o desenvolvimento de políticas internas. O papel que os indivíduos desempenham e sua relação com as instituições que estão envolvidas na transferência, não é somente o ponto mais relevante da análise, mas é também, de maneira simplista o escopo geral da abordagem (DOLOWITZ, 2003); (MARSH e SHARMAN, 2009).

O *lesson-drawing* busca utilizar o conhecimento de outros lugares e períodos históricos para melhorar os programas atuais ou criar novos programas. A formulação de um programa é um ato criativo, pois é necessária a sua adaptação às circunstâncias e realidade locais, levando em consideração a história, a cultura e as instituições relevantes, o que pode dar origem a um programa muito ou pouco parecido com a proposta original. A necessidade é estruturar um programa que seja efetivo na prática, de acordo com a realidade do

país, e não a imitação estrita de um programa bem sucedido no exterior (ROSE, 1991).

[...] Because the model of a successful programme is a construct, the elements can readily be adapted, or elements mixed from programmes in two or more countries - as long as whatever is added enhances effectiveness or acceptability, and whatever is subtracted is replaced by something that is functionally equivalent. (ROSE, 1991, p.21)

O *Lesson-drawing*, destacado por Richard Rose (1991), faz uma abordagem um pouco distinta da transferência de políticas públicas ressaltada por Dolowitz e Marsh (2000). *Lesson-drawing* é uma lição, uma conclusão tirada acerca de uma experiência que os gestores públicos podem aproveitar para aplicar nos seus países.

O termo *lição*, muito mais do que um tipo específico de programa, por delimitar os meios e os fins da política a ser aplicada, como destacado por Evans (2006), é um programa que foi proposto, a partir da experiência de outro país, para lidar com determinado problema nacional. Uma lição não pode ser simplesmente a descrição do que foi feito em outra localidade, porque isso excluiria todo o processo de aplicar uma experiência estrangeira ao contexto nacional. Assim, o *Lesson Drawing* é pragmático e tem o objetivo de formular políticas que podem ser aplicadas no cotidiano. Lições são instrumentos que guiam as ações dos gestores públicos (ROSE, 2002).

O *lesson-drawing* é tido na abordagem de Richard Rose, como uma transferência política voluntária. O seu conceito estrutura-se como um método de aprendizado, na resolução de problemas e na melhoria das políticas públicas. A ênfase desta abordagem é tentar explicar por que o *lesson-drawing* ocorre, como as lições são incorporadas no sistema político, enfatizando o papel do burocrata e do programa no processo de *policy learning* (EVANS, 2004b).

Assim, Rose define claramente o *lesson-drawing* e a sua aplicação: 1) é uma lição (*lesson*) que omite informações que não são essenciais para o funcionamento do programa; 2) o *lesson-drawing* poderá introduzir programas paralelos em mais de um país, de acordo com a necessidade política de cada um; 3) o *lesson-drawing* aumenta o número de possibilidades para a agenda política nacional, pois ele soma novas propostas àquelas desenvolvidas pela experiência

nacional; 4) o *lesson-drawing* aceita as contingências inerentes às políticas públicas, porque ele especifica as condições nas quais o programa poderá ou não ser efetivo em outro país (EVANS, 2006, p. 483).

Apesar de ser um exercício intencional que envolve pesquisa, Rose afirma que o *lesson-drawing* não envolve a experiência passada do agente de política pública. No caso de um gestor público que sai da organização A e vai para a organização B, e estrutura lições instintivamente ou deliberadamente sobre sua experiência passada na organização A, não se pode afirmar que houve *lesson-drawing*<sup>8</sup>.

Determinar lições e experiências positivas, entretanto, vai muito além de uma avaliação *post hoc* sobre um programa particular num determinado país. A questão principal é se um programa atualmente operando no país X pode ser efetivo no país Y no futuro. Se um país está sendo bem sucedido com a resolução de um problema específico, lições positivas podem ser tiradas da sua experiência. Se a lição for negativa, observadores aprendem o que não fazer ao observar os erros dos outros. A escolha das lições a serem aprendidas depende da definição dos sujeitos envolvidos, da proximidade entre os países, das comunidades epistêmicas que ligam os especialistas, da interdependência funcional entre governos e autoridades de instituições intergovernamentais.

A ênfase que os gestores públicos colocam sobre experiência e lições reflete sua preocupação com o que é possível ser colocado em prática, e se este mesmo programa produzirá o resultado previsto. Gestores públicos têm pouco interesse em discutir medidas que nunca foram aplicadas, e com grandes probabilidades de falhar: “*Searching for fresh knowledge is not normal*” (ROSE, 1991, p.5). A isso Rose adiciona:

[...] Policymakers are driven by the need to dissipate dissatisfaction. Instead of new knowledge, policymakers prefer the assurance of doing what has worked before, or been effective elsewhere. Searching is instrumentally directed [...] (ROSE, 1991, p.10)

---

<sup>8</sup>Apesar da delimitação do Richard Rose ser conceitualmente importante, é difícil exigir este nível de detalhe dos agentes envolvidos no processo de transferência. Identificar todas as influências que os levaram a tomar uma decisão complexa é quase impossível (EVANS, 2004).

Portanto, lançar mão de um conhecimento novo na administração pública é extremamente custoso. Primeiro porque a experiência com o conhecimento existente justifica a efetividade da política a ser aplicada, e mostra que a proposta não é baseada em hipóteses e especulações. E em segundo lugar, num mundo onde os governos são grandes, organizações públicas devem operar baseadas em rotinas. Caso contrário serviços de responsabilidade pública (educação, saneamento básico, previdência social) não seriam realizados (ROSE, 1991).

A resposta à crescente insatisfação em relação a uma política pública é recorrer às lições do passado. Devido às restrições temporais, os gestores públicos normalmente usam “regras de bolso”, soluções incrementais, para sanar as insatisfações que surgem no funcionamento dos programas. Gestores públicos normalmente pesquisam em locais conhecidos, através de suas redes de contato, e muitas vezes na história da própria organização<sup>9</sup>, opções que ofereçam menos resistência a serem implementadas. Isto limita a busca a um campo muito restrito, com opções viesadas, enquanto outras possibilidades mais inovadoras são deixadas de lado (ROSE, 1991, 2000); (DOLOWITZ, 2003).

Neste sentido, o principal elemento catalisador da transferência voluntária é alguma forma de insatisfação com o *status quo*. Somente quando a política falhou, ou ela para de fornecer soluções apropriadas, é preciso procurar por alternativas. (DOLOWITZ, MARSH, 1996, p. 346); (ROSE, 1991).

Normalmente, a insatisfação em relação a uma política pública surge de uma crise exógena ou de inconsistências internas. Quando a insatisfação do público é grande, a pressão é maior para resolver o problema ou aplicar um paliativo. De imediato, as ações dos gestores públicos podem ter pouco efeito, pouca justificação teórica, empírica, e limitadas chances de sucesso. Mas mesmo que a solução tenha pouco alcance, ou que a tentativa de corrigir o problema falhe, com *feedback* adequado o programa pode ser adaptado e seus erros sanados (ROSE, 1991).

---

<sup>9</sup> A organização possui uma memória institucional baseada na sua experiência passada. Se o problema for cíclico, tal como a inflação ou desemprego, a organização pode implementar programas anti-cíclicos que surtiram efeito no passado. Tentar mais do mesmo também é uma possibilidade - se existe insatisfação em relação ao programa de saneamento, ou de educação infantil municipal, investir mais dinheiro nos programas de infraestrutura e aperfeiçoamento de professores, pode ser a resposta (ROSE, 1991, p.13).

A incerteza, também pode ser uma fonte de insatisfação. O governo tem continuamente se envolvido em uma grande variedade de programas, e a relação entre eles e a própria sociedade se torna mais complexo gerando inconsistências. Uma mudança no ambiente político pode ser outra fonte de insatisfação, primeiro se os efeitos do programa se tornam negativos, e em segundo se a competição eleitoral institucionaliza o esforço em gerar insatisfação, uma vez que a oposição tem interesses explícitos em propagar descontentamento em relação aos programas governamentais (ROSE, 1991).

Incerteza também pode surgir quanto às preferências e ao conhecimento dos gestores. A avaliação de uma determinada lição reflete os valores existentes. Portanto decisões acerca de se um programa será adotado estão sempre sujeitas a mudanças. A qualquer momento, políticos poderão divergir acerca do que é desejável. Especialistas e técnicos também podem causar incerteza ao discordar sobre a efetividade potencial de um programa.

Desta maneira o processo de *lesson-drawing* precisa passar por três etapas relevantes. Primeiro, procurar informações sobre programas públicos, com ênfase nas conclusões aplicáveis entre os países. Isso distingue o aprendizado de lições, de meramente o acúmulo de informações de políticas estrangeiras. Segundo, fazer uma avaliação prospectiva de como este programa funcionaria se transferido para o país receptor. Normalmente, programas são julgados em relação a sua *performance* passada, ou em antecipação às suas futuras consequências. Os programas também podem ser comparados, com outros programas implementados em outros países. E terceiro, produzir um modelo que contenha os elementos básicos de um programa. O modelo deve ter uma descrição precisa, detalhando as relações de causa e efeito, mas seus elementos devem ser genéricos (ROSE, 1991).

Nesta linha, Rose (1991) identifica cinco graus de transferência de políticas públicas: a cópia, a emulação (adaptação), a hibridização, a síntese e a inspiração. Posteriormente Dolowitz e Marsh (2000) irão utilizar estas mesmas definições para estruturar o seu modelo. Enquanto a **cópia** é a transferência completa de um programa ou política, a **emulação** é quando um programa específico se torna o melhor padrão para estruturar o programa doméstico, mesmo que seja necessária uma adaptação para levar em consideração as

circunstâncias nacionais. De acordo com Rose (2002), esta é a forma mais simples de *lesson-drawing*, pois é aquela na qual um modelo é criado retirando as especificidades do país exportador da política e definindo detalhes do país importador.

A proposta **híbrida** combina elementos de dois ou mais programas de lugares diferentes. A **síntese** é criada pela combinação de elementos familiares de vários programas diferentes. Porque o resultado é uma síntese, não existe contraparte em outro país ou localidade, logo o resultado de sua implementação é difícil de ser avaliado com relação a outros programas existentes. Programas nacionais podem também ser **inspirados** em programas estrangeiros. Isso ocorre quando um gestor público entra em contato com políticas estrangeiras, expandindo suas ideias e inspirando novas concepções sobre o que é possível ser feito no ambiente doméstico. É tido como a forma mais criativa e menos rigorosa de *lesson-drawing* (ROSE, 1991, 2002).

Para analisar a efetividade do programa duas perguntas podem ser feitas: ele é prático? Ele é desejável? O programa ideal seria ao mesmo tempo prático e desejável. Em termos de política pública distinguir o que é prático do que é desejável é algo minucioso. Uma solução técnica muitas vezes não é condição suficiente para produzir demanda política. Políticos pensam na viabilidade política do projeto. Estes se perguntam se têm maioria no congresso para a aprovação do programa. Caso contrário, o que deveria ser alterado para torná-lo politicamente viável? Um projeto será descartado se os seus objetivos e os meios para alcançá-los não têm apelo político para o governo (ROSE, 1991).

Rose (1991) destaca quatro formas de combinar os conselhos técnicos (possibilidade de transferência) e o nível de aprovação política. Um programa desejável aos políticos e aprovado por técnicos é possivelmente adotado e produz satisfação. No entanto, um programa que é indesejável aos olhos dos políticos, e pouco factível aos técnicos quanto à transferência, é duplamente rejeitado (Quadro 2).

Avaliação técnica prospectiva da transferibilidade	Aprovação política	
	<i>Alta</i>	<i>Baixa</i>
	<i>RESULTADOS</i>	
<i>Positiva</i>	"Transferência satisfatória"	"Solução Técnica Indesejada"
<i>Negativa</i>	"O Canto da Sereia"	"Duplamente Rejeitado"

QUADRO 2: NÍVEL DE APROVAÇÃO E A PRATICIDADE DAS POLÍTICAS TRANSFERIDAS.

FONTE: ROSE (1991.p.27) (tradução nossa).

Todavia o confronto mais interessante entre os desejos políticos e o conhecimento técnico, ocorre quando os políticos são levados pelo "canto da sereia" de algum programa que produziu resultados relevantes em outro ambiente, mas a avaliação prospectiva indica uma falha na transferência.

O passo final para o desenho de lições é fazer uma avaliação futura acerca do seu possível sucesso. A avaliação surge diante da necessidade de se justificar se um programa irá ou não funcionar, dadas as condições locais. Esta avaliação combina evidências empíricas sobre como e por que um determinado programa funciona no país A, com a hipótese sobre seu provável sucesso ou fracasso no país B. Assim um elemento especulativo sobre os desenvolvimentos futuros do programa no país é inevitável: "*Transferring a programme from one country to another is an exercise in comparative dynamics*" (ROSE, 1991, p.23).

Apesar do grau de incerteza, e o elemento especulativo envolvido na avaliação prospectiva, ela também é uma forma de prevenir erros e falhas na operacionalização de um novo programa. Como as limitações, custos e riscos são identificados antecipadamente, lições aparentemente atrativas em uma primeira instância, devido ao seu sucesso em outras localidades, podem não resolver o problema do país importador. O *lesson drawing* é um instrumento que pode ser utilizado em vários contextos com finalidades diferentes. Pode estimular o governo a adotar um programa inovador, ou levar a conclusão de que a melhor prática em alguns países pode não ser a melhor solução para o país demandante.

A restrição que existe em relação à avaliação prospectiva é que sua comparação é feita a partir das características observáveis de um programa

efetivo no país estrangeiro, com as condições observáveis em outro sistema sócio-econômico e político. A especulação surge no reconhecimento de que na própria política estrangeira, é passível de mudanças no longo prazo (ROSE, 1991).

A avaliação prospectiva difere da pesquisa convencional sobre políticas públicas, que é normalmente retrospectiva. Esta última examina a efetividade de um programa em andamento por vários anos e tem a vantagem de pautar suas conclusões em evidências empíricas. Mas para os gestores públicos sob pressão e condições de incerteza, a demanda é que se faça julgamentos *ex-ante* que podem ser instrumentalmente úteis em formular e conduzir uma política pública. (ROSE, 1991, p.23).

Richard Rose (2002) teve o objetivo de estabelecer dez passos que devem ser seguidos a fim de tirar lições relevantes da experiência de outros países, e de aplicar o que foi aprendido. O quadro 3 traz uma síntese dos pontos principais tratados em Rose (2002).

- 1) Diagnosticar o problema;
- 2) Saber onde procurar por uma lição, e selecionar um programa;
- 3) Investigar como o programa funciona no país de origem (Inserção no local);
- 4) Construir um modelo com termos e elementos genéricos para que o programa funcione;
- 5) Construir a lição através da *adaptação, hibridização, sintetização e inspiração*;
- 6) Questionar se a política deve ser adotada;
- 7) Compreender as limitações, e a demanda por recursos do programa;
- 8) Compreender a questão contextual da inserção do programa e sua relação com outras políticas públicas;
- 9) Especulação por meio de avaliação prospectiva;
- 10) Os países estrangeiros como símbolos positivos e negativos na retórica política<sup>10</sup>;

QUADRO 3: OS DEZ PASSOS PARA O APRENDIZADO DE LIÇÕES.

FONTE: O autor (2011) a partir de Rose (2002).

---

<sup>10</sup> Para Rose (2002), a retórica política envolvida no processo político é sobre a associação de ideias e símbolos no discurso político. Para “vender” uma lição os agentes políticos narram histórias convincentes, argumentando benefícios da política que muitas vezes extrapolam a avaliação prospectiva. Trazer o nome de outro país no debate é considerado um exercício de manipulação simbólica, pois países estrangeiros podem ser usados como munição em um debate dominado pelo poder e interesses ao invés de conhecimento. A fim de desqualificar determinado programa basta associá-lo a um país ou prática que seja vista negativamente.



Rose (2005) em outro artigo desenvolve mais passos para os pesquisadores e envolvidos no processo de transferência. Eles devem primeiro, aprender os conceitos chaves (o que é um programa, e no que consiste uma lição). Em segundo, “chamar a atenção” dos gestores públicos em relação à política pesquisada, a fim de adquirir apoio político. E terceiro, quando inseridos no país de origem do programa, os agentes devem abstrair o que é observado em um modelo generalizado de como a política estrangeira funciona (EVANS, 2006).

Neste contexto, a busca por lições é iniciada na esperança de encontrar um programa que é identificado como efetivo e satisfatório por uma maioria de políticos e especialistas. Se tal programa não é facilmente encontrado, os gestores podem iniciar uma nova busca ou decidir por formular sua própria política através dos vários graus de adaptação às institucionalidades locais: emulação, hibridização e inspiração.

Para Evans (2004b), o trabalho de Rose contribuiu para a compreensão do programa como um instrumento de política pública e das condições nas quais os programas podem ser efetivos nos países receptores. As características mais relevantes neste processo seriam as circunstâncias que condicionam o aprendizado, a extensão nas quais estas lições são adotadas e o impacto que elas têm no novo ambiente político. O autor também coloca um conjunto de instrumentos que auxiliam os gestores a formular lições e aprendizados de outros sistemas políticos: *“the lesson-drawing approach is the most useful for practitoners engaged in policy transfer activitiy as it provides the basis for a rigorous model of prospective policy evaluation”*(EVANS, 2004b, p.15).

A pesquisa de Rose é virtuosa na compreensão de como uma política pública evolui, e na explicação de certos aspectos da transferência. A sua pesquisa mostra a importância das relações na formulação de políticas públicas (porque alguns agentes são influentes e outros não). Ela é também base para estudos de caso e novas formulações teóricas no campo da transferência de políticas públicas, como no modelo de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), que será tratado a seguir. Apesar da sua relevância no que diz respeito à natureza do processo de transferência de políticas públicas, há críticas a considerar. Tais críticas ao *Lesson Drawing* serão tratados no próximo capítulo.

### 3.2 O MODELO DE DOLOWITZ E MARSH

O foco de Dolowitz e Marsh é a transferência de políticas específicas como resultado das decisões estratégicas tomadas por indivíduos dentro e fora do governo. Ela pode ser considerada uma abordagem ampla, por analisar a transferência dentro dos próprios países (entre os diferentes níveis de governo), entre nações, e por reconhecer a importância de atores fora da máquina governamental. Organizações internacionais e companhias transnacionais influenciam os países a realizar transferências (DOLOWITZ, MARSH, 1996, p.314).

Há uma literatura crescente em estudos internacionais que direta e indiretamente discutem e analisam o processo envolvido *em lesson-drawing, policy convergence, policy diffusion* e *policy transfer*. Enquanto a terminologia e o foco do objeto variam, todos estes estudos estão preocupados com o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um dado tempo ou lugar são utilizados no desenvolvimento de políticas em outro local e momento histórico. Isso resulta em uma riqueza de teorias, conceitos e mecanismos que demandam um esforço de padronização para facilitar a condução de mais estudos. Como Bennet (1997) acusa, a escassa quantidade de pesquisas sistemáticas que podem convincentemente comprovar a influência do *policy learning* na determinação de uma política pública específica é um problema a ser encarado. (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p.1); (DOLOWITZ, MARSH, 1996, p.314); (STONE, 1999, 2004); (MARCH e SHARMAN, 2009).

Com relação ao *policy transfer*, Stone (1999, p.51) afirma que Dolowitz e Marsh utilizam o termo como uma estrutura genérica, que engloba conceitos similares. Mas mesmo que os conceitos estejam conectados, os termos *policy transfer* e *lesson drawing* não podem ser utilizados como sinônimos. O *lesson drawing* implica que os tomadores de decisões aprendem a partir da observação de um ou mais países, para depois aplicar estas lições nos seus próprios sistemas políticos. A análise *policy transfer* por sua vez é definida por Evans e Davies (1999) como um aprendizado que tem por finalidade transformar o ambiente político doméstico, através da atuação dos gestores públicos.

Uma importante novidade que Dolowitz e Marsh (1996) introduzem é a transferência realizada coercivamente. Evans (2004b) chama a transferência coerciva, de transferência negociada. Mas, ele mesmo ressalta que por mais que consigamos enxergar uma espécie de “troca” ou negociação entre os países, o tom permanece coercivo, pois o país não tem liberdade de escolha.

[...] Negotiated policy transfer refers to a process in which governments are compelled by, for example, influential donor countries, global financial institutions, supra-national institutions, international organizations or transnational corporations, to introduce policy change in order to secure grants, loans or other forms of inward investment. Although an exchange process does occur, it remains a coercive activity because the recipient country is denied freedom of choice. (EVANS, 2009, p.245)

Dentro desta categoria, existem os casos de transferência coerciva direta e indireta. A **transferência coerciva direta** ocorre quando um governo força o outro a adotar a política indicada, a realizar mudanças constitucionais, sociais e políticas contra o seu livre-arbítrio e a de seu povo. A imposição da transferência de políticas públicas de um país para o outro é rara (exceto nos períodos imperialistas). Mas atualmente, as instituições supranacionais (organizações internacionais, corporações transnacionais, instituições financeiras globais) normalmente desempenham um papel relevante na transferência coerciva. (DOLOWITZ, MARSH, 1996, p. 347); (EVANS, 2004B); (EVANS, 2009).

Na **transferência coerciva indireta**, as externalidades que resultam da interdependência entre os países são relevantes para a cooperação e resolução de problemas comuns. Um governo poderá promover mudanças institucionais e políticas devido ao receio de não conseguir acompanhar os outros países, de estar sendo “deixado para trás” em relação aos seus vizinhos. Isto também pode ocorrer na emergência de algum consenso internacional. Quando a comunidade internacional define uma questão de forma particular e uma solução é adotada por vários países, as nações que não adotam esta resolução enfrentarão pressão para se unir àqueles que implementaram programas e políticas similares (DOLOWITZ, MARSH, 1996).

Ao colocar a transferência dentro de uma estrutura conceitual mais ampla, Dolowitz e Marsh (2000) têm como objetivo principal ajudar os pesquisadores a examinar o processo de transferência de políticas públicas. Os autores tentam

avançar no entendimento de algumas perguntas básicas como: 1) o que motivaria os gestores públicos a se engajar no processo de transferência de políticas públicas? (a motivação é ideológica ou prática?), 2) em relação ao processo de transferência, diferentes agentes se envolvem em diferentes estágios do processo?, 3) se enquadrarmos a gestão pública em um ciclo, quando a transferência ocorre dentro deste ciclo?, 4) como o tipo de transferência varia de acordo com o ciclo da gestão pública (se durante a formulação da política ela é mais inspirada, ou ela é uma mistura de programas?), 5) diferentes agentes da transferência se envolvem em diferentes tipos de transferências?(por exemplo, políticos tentam copiar modelos estrangeiros, enquanto burocratas tentam desenvolver novos programas a partir da agregação de diferentes propostas?) (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.7).

Assim, o modelo de Dolowitz e Marsh (2000) é desenvolvido em torno de sete perguntas principais (Ver a Tabela 1 – na sequência):

- 1) Por que os atores se engajam na transferência de políticas públicas?
- 2) Quem são os atores chaves envolvidos no processo?
- 3) O que é ou será transferido?
- 4) De onde as lições para a transferência foram tiradas?
- 5) Quais são os diferentes graus de transferência?
- 6) O que restringe ou facilita o processo de transferência de uma política pública?
- 7) Como a transferência está relacionada com o sucesso ou o fracasso da política pública? (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.8)

A estrutura é baseada principalmente na apreciação crítica de dois autores: Rose (1991) e Benett (1991, 1992 *apud* Dolowitz e Marsh, 2000). Quanto ao seu próprio modelo os autores fazem algumas ressalvas. Afirmam que é uma análise construída sob uma série de questionamentos e, portanto, de utilidade restrita para uma pesquisa científica, e que no máximo consegue organizá-la, mas não mostra a força de explicação dos conceitos.

As perguntas realizadas acima explicitam as razões e características da transferência, tornando-a uma variável a ser explicada. Contudo, a transferência em si pode ser tratada tanto como uma variável dependente como uma variável independente. Se a transferência for utilizada como argumento para explicar os

resultados das políticas públicas, é preciso também explicar o que causou a transferência. Assim, uma análise completa trataria a transferência das duas formas, como uma variável dependente e independente (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

A abordagem é considerada mais inclusiva em relação a estudos prévios por duas razões. Primeiro, a sua definição de transferência é ampla o suficiente para englobar processos voluntários, coercivos e transferências entre nações. E em segundo lugar, através do conceito de *policy transfer*, os autores procuram explicar quais são as causas e os impactos do processo de transferência (EVANS, 2004b). A Tabela 1 sintetiza a questão fundamental do modelo: como a transferência irá resolver o problema doméstico?

TABELA 1: A ESTRUTURA DO *POLICY TRANSFER*

Por que Transferir?			Quem é envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde é transferido?		Graus de Transferência	Restrições na Transferência	Como provar que houve a transferência?	Como a transferência leva ao fracasso da política?	
Entre querer.....E precisar											
Voluntário	Misturas	Coercivo			Passado	Dentro do País	Entre nações				
Formulação de Lições - Racionalidade Perfeita	Formulação de Lições - Racionalidade Limitada	Imposição Direta	Oficiais eleitos	Políticas	Interno	Governos Estadais	Organizações Internacionais	Cópia	Complexidade política Jornais, Revistas Televisão,Rádio	Mídia	Transferência desinformada
	Pressão Internacional		Burocratas e Servidores Públicos	Objetivos Conteúdo Instrumentos Programas	Global	Governos Municipais	Governos Regionais, Locais e Estadais	Emulação	Políticas Passadas	Relatórios Comissionados, Não-comissionados	Transferência incompleta
	Imagem Consenso Percepções Externalidades										
	Condicionalidades	Grupos de Pressão Partidos Políticos	Instituições			Autoridades Locais		Mistura	Estrutura Institucional Ideologia, proximidade cultural tecnologia economia burocracia e a língua.	Conferências	Transferência inapropriada
			Ideologias					Inspiração		Reuniões/ Visitas	
	Empréstimos Condições atreladas aos negócios									Comunicados (escritos ou verbais)	
	Obrigações		Especialistas, Consultores, Corporações Transnacionais, Instituições Supranacionais	Lições Negativas			Relações passadas				

FONTE: Dolowitz e Marsh (2000, p.9).

Neste sentido, é preciso focar nas questões que formam a base da estrutura do modelo. Indagar *quem é envolvido na transferência* é um importante ponto de partida, pois cada agente envolvido terá diferentes motivações. Entre elas estão: forçar uma pauta na agenda política, reduzir a força dos grupos de pressão, procurar por soluções ótimas, legitimar conclusões e argumentos já alcançados. Os agentes envolvidos nos processos de transferência incluem indivíduos, redes e organizações, que podem ser separados em: políticos eleitos, os partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, empresários, especialistas, corporações transnacionais, instituições financeiras globais, *think tanks*, consultores, instituições supranacionais (governamentais e não governamentais), e organizações internacionais (DOLOWITZ; MARSH, 2000) (EVANS, 2009).

O papel dos atores oficiais (burocratas, políticos, departamentos do governo central, agências e governo local) é estabelecer parâmetros, legitimar o discurso político, e apoiar a adoção de novos programas. Os partidos políticos, as organizações internacionais e a mídia, também estão constantemente deduzindo lições e fazendo comparações entre sistemas políticos (STONE, 1999, p.55).

Os gestores de políticas públicas tanto nacional quanto internacionalmente, por vez, recorrem a conselhos de consultores na forma de indivíduos e firmas especializadas no desenvolvimento de novos programas, políticas, estruturas institucionais. O papel destes agentes é importante, visto que seus conselhos tendem a ser baseado no que eles consideram serem “as melhores práticas”. A recomendação de consultores deixa claro, como já citado anteriormente, que nem sempre aquele que comanda a transferência está inserido no sistema político doméstico (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p.10); (DOLOWITZ, 2003).

O papel do consultor político é mais complexo do que a mera harmonização dos sistemas políticos. Ele se torna o intermediador entre o país receptor da transferência e a organização multilateral que estimula o processo. Mas, muitas vezes a sua atuação torna menos clara a distinção entre a transferência voluntária e a coerciva. Enquanto consultores podem “forçar” um modelo uniforme de reforma sobre os países em desenvolvimento, eles também podem ser contratados pelo governo como agentes de ajuda

internacional ou como consultores independentes. Tal situação exprime elementos tanto de transferência voluntária quanto de transferência coerciva. Com o desenrolar da relação entre governo, consultores e instituições multilaterais, a mistura de elementos voluntários e coercivos pode mudar, complicando ainda mais o estudo da transferência. Para consolidar esta rede de intercâmbio, gestores públicos são enviados para monitorar o desenvolvimento das políticas nos países transferidores e utilizam dados empíricos para moldar as políticas domésticas (DOLOWITZ, MARSH, 2000); (STONE, 1999).

Instituições supranacionais têm sido centrais na difusão de políticas monetárias estrangeiras aos países não desenvolvidos. Os empréstimos do FMI e do Banco Mundial eram mais baratos para esses países, mas em compensação o FMI estipulava políticas econômicas que precisavam ser implementadas para que o empréstimo fosse concedido. Entre 1980 e 1990, a agenda econômica dos países em desenvolvimento foi caracterizado pela implementação de SAP's (*structural adjustment programmes*) que incluíam iniciativas como reforma administrativa, privatização, políticas de competitividade e outras formas de liberalização de mercado. No entanto:

[...]Such programmes are predicated on a western interpretation of "Good Governance" and give rise to negotiated processes of policy transfer that often undermine the sovereignty of nation states to make public policy in the national interest. The history of failed SAPs is testimony to the omnipresence of poorly conceived processes of policy transfer in developing countries [...] (EVANS, 2004a, p. 3)

Corporações transnacionais também podem forçar governos a se engajarem em transferências. Muitas delas estão em posição de mercado forte no país, ameaçando abandoná-lo caso a transferência não seja feita. A potencial mobilidade das empresas pode forçar os governos a adotar determinadas políticas (DOLOWITZ, MARSH, 1996).

Rose (1991) e Evans e Davies (1999) enfatizam uma forma de agente político coletivo que é a comunidade epistêmica. Uma comunidade epistêmica é uma rede de indivíduos, com conhecimento coletivo, padrões e crenças comuns à determinada profissão, e as mesmas preocupações políticas. São comunidades de cientistas ou indivíduos de qualquer profissão que possuem



conhecimento acerca de questões que dizem respeito a políticas públicas, no nível nacional e internacional<sup>11</sup>.

A difusão de ideias através de uma comunidade política que divide as mesmas premissas, discursos, se comunicando através de publicações, conferências, jornais, poderá ser atribuída a tentativas genuínas de desenhar lições e aplicá-las a diferentes contextos. Membros de uma comunidade epistêmica podem dividir métodos e conceitos, mas frequentemente não concordam acerca da formulação de políticas públicas. A junção do conhecimento técnico e dos fundamentos políticos abre espaço para discordância sobre os rumos que a política pública deve tomar (BENNETT, 1997); (ROSE, 1991).

Além dos agentes políticos citados, organizações não governamentais e movimentos sociais podem ser mais relevantes na difusão de ideias, ideais, conhecimento técnico e programas do que o próprio impulso dado pela transferência. Estas instituições podem ocasionalmente ter mais poder do que o governo, e são normalmente negligenciadas da análise:

[...] The diffusion of ideas, ideals, expertise, programmes and personnel from NGO's and social movements may well be more extensive than "policy" transfer. Foundations occasionally by-pass governments in promoting development techniques. I have argued elsewhere that think-tanks, research institutes and individual academic entrepreneurs promote the international diffusion of ideas. Other actors include pressure groups and voluntary organizations. The third sector is a neglected focus in the political science, yet this sector has a significant impact on the development and implementation of public policy [...] (STONE, 1999 p. 55)

Nesse processo, *o que é transferido?* Teoricamente qualquer coisa pode ser transferida de um sistema político para o outro. A preocupação não é somente com a transferência de programas: a ideologia/ retórica, as ideias, as políticas, as estruturas institucionais, os arranjos administrativos, e as estratégias podem ser transferidos (DOLOWITZ; GREENWOLD; MARSH; 1999).

---

<sup>11</sup> Interesses profissionais e associações "juntam" profissionais que trabalham em diferentes tipos de instituições e com diferentes formações. Todavia economistas conhecem outros economistas que trabalham em universidades, no governo, no setor privado, instituições sem fins lucrativos, entre outros (ROSE, 1991, p.15).

Dependendo da situação e da questão a ser resolvida, os autores identificam oito categorias diferentes de objetos a serem transferidos: 1) objetivos políticos, 2) conteúdo político, 3) instrumentos políticos, 4) programas políticos, 5) instituições, 6) ideologias/justificativas, 7) ideias, atitudes e 8) lições negativas.<sup>12</sup>

*De onde a política foi tirada, ou de onde as lições foram aprendidas,* também é uma questão relevante do modelo. Os gestores públicos podem procurar por lições em três diferentes níveis de governança: internacional, nacional e local. Dentro do próprio país, os atores engajados na transferência de políticas públicas podem desenhar lições de unidades sub-nacionais da federação (estados, governos locais, e municípios). As políticas podem se desenvolver a partir de práticas locais, por meio de projetos pilotos ou inovações nas rotinas administrativas (DOLOWITZ; MARSH, 2000); (STONE, 1999).

Dentro deste processo de transferência, Dolowitz e Marsh (2000) identificam *quatro graus de transferência de políticas públicas*: a **cópia**, a **emulação**, a **combinação** e a **inspiração**<sup>13</sup>. A cópia envolve a transferência completa da política, enquanto a emulação consiste na transferência de ideias que estruturam a política ou o programa. A combinação é a fusão de mais de um programa que dá origem a uma política pública nova, e a inspiração é quando uma política inspira o surgimento de outra política em outro país, que não tem relação com a política original (Dolowitz e Marsh, 2000, p.13).

Independente de como ou porque houve a decisão de se engajar num processo de transferência, o importante é considerar o quanto da informação coletada poderá ser transferida. A Figura 2 demonstra através de uma linha contínua os graus em que ocorre a transferência em relação à informação coletada da política estrangeira.

---

<sup>12</sup> Aqui é importante fazer a distinção entre programas e políticas. Políticas são manifestações das intenções dos gestores públicos quanto ao direcionamento que os programas terão. Os programas são meios específicos, que têm a finalidade de implementar determinadas políticas. Desta forma, cada política pode ter múltiplos programas, enquanto o programa é o fim em si mesmo, a instrumentalização da política (ROSE, 1991).

<sup>13</sup> Estes conceitos, foram tirados diretamente das análises de Richard Rose (1991, 2002), e aplicados ao modelo.



FIGURA 2: GRAUS DE TRANSFERÊNCIA

FONTE: Dolowitz (2003, p. 104).

Mesmo que a aplicação destes casos seja intuitivamente direta, na prática, para os gestores públicos as decisões são bem mais complexas. A mistura de diferentes programas, por exemplo, pode até ser perceptível aos olhos de um pesquisador da área, mas a modificação que ocorre na política ao se tornar doméstica, e o desenvolvimento de políticas híbridas complicam a diferenciação do *policy transfer* para com outros processos de políticas públicas.

O tipo de transferência também dependerá da relação entre as variáveis, como quem é envolvido no processo e em que momento da formulação de políticas públicas a transferência ocorrerá. Enquanto políticos tendem a procurar por soluções de curto prazo (cópia), burocratas tendem a apreciar as combinações. Quanto aos estágios de transferência, a emulação pode ser importante no estágio de definição da agenda política, enquanto a cópia e a combinação podem sê-lo na implementação da política pública (DOLOWITZ, 2003) (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

Ao considerar as circunstâncias nas quais a transferência pode ser realizada, surgiriam no processo restrições e oportunidades para seu desenrolar. Observar a estrutura institucional, o período histórico, a arquitetura política e a estrutura do Estado são relevantes. Oportunidades podem surgir no ciclo de eventos políticos, como a eleição de um novo governo. O tipo e a quantidade de instituições existentes e o acesso à mão de obra qualificada para realizar pesquisas irão também condicionar as possibilidades para a transferência. Assim, entender como o sistema político e social opera é um dos pré-requisitos para os atores do processo de transferência. Sem esse entendimento é possível que as verdadeiras razões, pelas quais a política sob estudo irá ou não funcionar no país destinatário, não sejam compreendidas (DOLOWITZ, 2003, p.106); (STONE, 1999).

Aqui existem duas dimensões a se considerar. A primeira é baseada nas diferentes formas de racionalidade e a segunda em graus de coerção. A transferência pode estar sujeita a uma avaliação inadequada por conta de informações incompletas ou erradas sobre a natureza da política: como ela operaria no país receptor, e as consequências econômicas, sociais e políticas que poderiam advir do processo (DOLOWITZ, MARSH, 2000) (LODGE, JAMES, 2003).

Em relação à coerção, Dolowitz (2003) afirma que existem cinco manifestações da transferência (Figura 2). A linha contínua passa por políticas voluntárias, semi voluntárias, obrigatórias, semi-coercivas e coercivas. Os dois extremos representam tipos ideais. A maioria das situações, de acordo com o autor, se encaixam no meio desse espectro, ora tendendo para a forma semi voluntária, ora para a semi-coerciva. Distante dos casos extremos, a maioria das situações irá envolver alguma forma de negociação entre os atores engajados no processo e os gestores públicos.

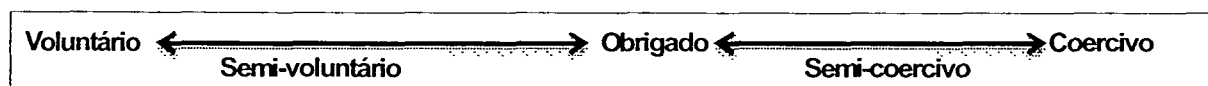


FIGURA 3: FORMAS DE TRANSFERÊNCIA

FONTE: Dolowitz (2003, p.104).

Em um texto anterior, Dolowitz e Marsh (2000) sistematizaram uma primeira linha contínua para o processo de transferência, aliando as formas de transferência e a racionalidade envolvida no processo. A linha se inicia na formulação de lições e vai até a imposição da política pública (Figura 4). A linha auxilia em dois sentidos: primeiro ao identificar categorias que podem ser usadas por pesquisadores para estruturar os seus trabalhos empíricos, e segundo por deixar explícitos os casos que envolvem tanto elementos voluntários quanto coercivos.

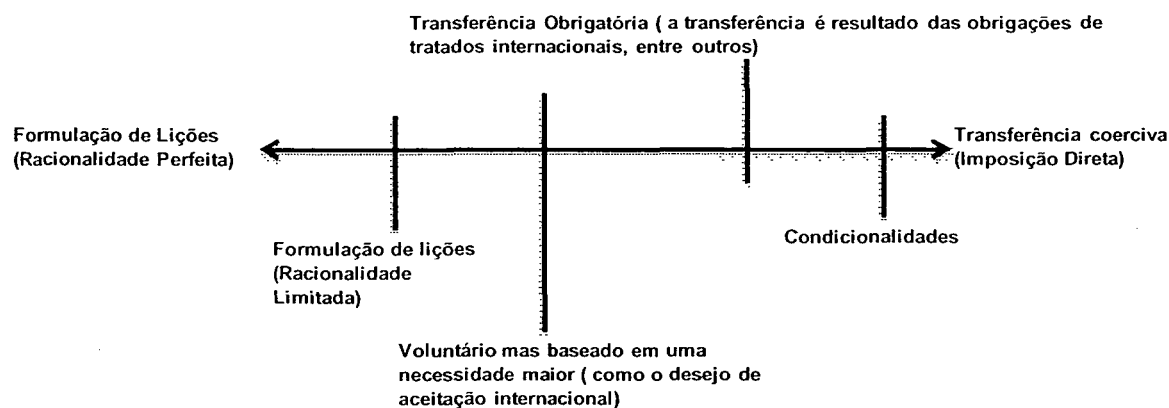


FIGURA 4: DO DESENHO DE LIÇÕES PARA A TRANSFERÊNCIA COERCIVA

FONTE: Dolowitz e Marsh (2000, p.13).

A primeira ponta da linha, que diz respeito ao processo de aprendizagem, é baseada na visão de que os agentes escolhem a transferência como uma resposta racional à emergência de algum problema, ou insatisfação com o *status quo*. Isto levará os atores a voluntariamente se engajarem na busca ativa por novas ideias e maneiras de resolver a questão. A diferença existente entre a ação voluntária e a coerciva, dentro da linha cronológica, é dada pelo grau de poder político dos grupos. O grupo político que tem mais poder é aquele que através da persuasão possui a capacidade de influenciar outro grupo, agindo de forma coerciva<sup>14</sup> (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

Na outra ponta, existe a situação já analisada, nas quais organizações transnacionais e agências de ajuda internacionais foram capazes de “forçar” governos a adotar programas e políticas contra sua própria vontade. Governos nacionais também podem ser impelidos a adotar programas e políticas como parte de suas obrigações em relação aos regimes internacionais dos quais fazem parte (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.14).

As várias instâncias da transferência de políticas públicas estarão em algum lugar no meio da linha contínua. Para entender a transferência é preciso não somente observar o que é transferido, mas considerar as motivações inerentes dos agentes, o que condiciona suas atitudes e seus “pontos de vista”.

<sup>14</sup> Uma possível sobreposição entre a dimensão da racionalidade e do poder político poderia existir através da obtenção ou não de informações estratégicas (LODGE e JAMES, 2003).

Por exemplo, quando políticos ou gestores públicos instituem o processo, provavelmente o farão voluntariamente. Mas se as organizações internacionais são envolvidas no processo é provável que resulte em alguma forma de transferência coerciva. Entretanto, isso nem sempre é verdadeiro, pois as transferências podem surgir de forma voluntária a partir de conferências e relatórios de tais organizações (DOLOWITZ, MARSH, 2000) (DOLOWITZ, 2003).

As circunstâncias exógenas ao processo político também afetam o *policy transfer*. Períodos de estabilidade social, econômica e política, favorecem transferências voluntárias. Ao contrário, condições de extrema incerteza - como numa recessão econômica, crise, perda em uma guerra - favorecem transferências coercivas. Uma crise mundial, como o da década de 1980, pressiona os agentes a se engajarem na transferência. O mesmo ocorre se existe uma difusão global de determinada política pública, como por exemplo dos programas de privatização na década de 1990 (DOLOWITZ, MARSH, 2000). Nas palavras de STONE (1999):

[...]Conditions of uncertainty brought on by crises and political conflict, the absence of a scientific consensus or lack of information, or by new problems and policy disasters-potentially induces a proclivity among policy makers to look to experiments elsewhere that have been developed in response to similar conditions of uncertainty [...] (STONE, 1999, p.54)

Mudanças exógenas ao ambiente podem levar à criação de uma rede de transferência. Estas podem ser mudanças econômicas, mercadológicas, ideológicas, no conhecimento técnico, e efeitos institucionais. Também pode ser deduzido que mudanças nas políticas públicas que emergem de redes de transferência podem ser produto de fatores endógenos, tais como a influência de um agente.

Não raro se encontra menção a uma hierarquia entre os países: os transferidores e os receptores de políticas públicas, e que dificilmente estes papéis se modificariam. Mesmo que na prática a atividade não seja de natureza coerciva, e só envolva persuasão e aprendizado, exportar lições é interpretado como uma posição imperialista ou neo-colonialista. Mas vale observar que universidades, empresas de consultoria e redes de contatos, por exemplo,

podem exportar lições informalmente, diferentemente do que acontece quando condicionalidades são impostas coercivamente sobre uma política nacional (STONE, 1999). Cada vez mais mudanças nas políticas públicas são afetadas pela transferência de políticas públicas. Logo, quando ocorrem mudanças nas políticas públicas, será que a transferência está envolvida no processo?

[...] Thus, if governments are searching for policy solutions to new or changing problems, then they are increasingly likely to look for “solutions” abroad. This is much easier than it was in the past because of the growth in all forms of communication; politicians and civil servants from different countries now meet more frequently, in bilateral as well as multilateral meetings. At the same time, policy entrepreneurs “sell” policies around the world. International policy networks, advocacy coalitions or epistemic communities develop and promote ideas. As such, there is no doubt that there is a great deal of transfer and that this transfer has shaped policies. Certainly, when examining the development of policy we should always establish whether policy transfer has occurred [...] (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.21).

Stone (1999) a partir de Bennet (1991) desenvolve um conjunto de pré-requisitos para determinar se realmente houve uma transferência: 1) Se for demonstrado que fatores domésticos não são responsáveis pela adoção da política pública; 2) Quando a adoção da política pública não é resultado de efeitos modernizantes, que teriam as mesmas conseqüências mas de forma autônoma em diferentes Estados; 3) Se for provado que os gestores públicos estão cientes das políticas adotadas em outros lugares; e por fim 4) se for demonstrado que evidência empírica estrangeira foi utilizada no debate político interno.

Os dois primeiros critérios são úteis para determinar se a aplicação da política pública é consequência de forças estruturais de convergência.. Os dois últimos enfatizam o papel da agência na transferência. Logo, distinguir as instâncias de convergência daquelas de transferência e aprendizado pró-ativo por parte dos gestores é metodologicamente complexo (STONE, 1999).

Em termos gerais, Stone (1999) argumenta que *“the policy transfer framework allows for fruitful cross-fertilization between disciplines, and is a useful analytical tool to integrate debates (...) that might contribute to a “global policy study.”* (STONE, 1999, p. 51). No entanto, dada a complexidade envolvida nas estratégias de transferência, talvez exista uma tendência em evitar tal situação. No entanto, para maximizar o benefício adquirido de

comparações internacionais, minimizando o risco envolvido, Dolowitz (2003) afirma que, os gestores públicos precisam manter uma “mente aberta” ao desenvolver e adaptar políticas. Sem esta flexibilidade e crítica, abordagens tradicionais poderão ser reeditadas sob novas, mas inadequadas roupagens, ou as fontes de informações poderão ser viesadas.

[...] if a searcher fails to examine the institutional and cultural structures surrounding a given policy, programme, institution or process, policy transfer is not likely to satisfy anyone's expectations. Truly to maximize the benefits of the policy transfer process, both motivations and systems-foreign and domestic alike –must be understood. Keeping an open mind is just as important. **Only when policy transfer is undertaken actually to learn something will good lessons be drawn. As such, one of the most important elements of an open mind is to keep your options open and never rely upon one source of information; everyone wants to promote their programmes while covering up any negative information that might be of critical relevance to anyone interested in borrowing the information[...]** (DOLOWITZ, 2003, p 107).

Por conseguinte, é imperativo que se observe, e investigue o maior número possível de políticas implantadas. Procurar por mais de um exemplo, contrabalanceando as informações adquiridas para ter uma visão mais realista do que está disponível, e quais são as diferentes vantagens e desvantagens associadas a cada uma das possibilidades (DOLOWITZ, 2003).

Aqui, foram tratadas em linhas gerais as abordagens de Dolowitz e Marsh (1996, 2000) e de Richard Rose (1991, 2002) quanto ao processo de transferência de políticas públicas entre países. No item subsequente serão abordados possíveis motivos que podem levar ao fracasso da transferência. Como a formulação de um novo programa público não é somente pautado na observação empírica de casos estrangeiros semelhantes e na cópia dos seus instrumentos, existe sempre a possibilidade de **a cópia, a emulação, a combinação, ou a inspiração** para determinada política pública nacional dar errado.



### 3.2.1 Possíveis motivos de fracasso na transferência de políticas públicas

Enquanto a maioria dos estudos se concentra no sucesso da transferência de políticas públicas, é necessário entender que nem todas as transferências (se não a maioria delas) são bem sucedidas. Por isso é importante identificar os fatores que estão relacionados às transferências fracassadas e bem sucedidas (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

Se uma política pública não deu certo em uma determinada circunstância, ela não deve ser imediatamente excluída, pois existe uma boa chance de que aprendizados podem ser tirados de sua experiência. Será possível examinar: 1) Por que ela não funcionou; 2) O que poderá ser superado em outra política; 3) E se esta política pode ser aplicada a um problema diferente daquele para o qual ela foi originalmente formulada.

Um exame detalhado das razões pelas quais uma política não funcionou torna possível descobrir se existe alguma falha estrutural. Se tal falha estrutural for encontrada, a política será inefetiva independente do ambiente no qual será inserida. No entanto, o programa pode ser perfeitamente adequado à questão que deseja resolver, mas foi inserido em um sistema que não consegue acomodá-lo. A interação entre as diversas variáveis institucionais e políticas levaram-no ao fracasso, e caso fosse implementado em um ambiente diferente estes efeitos poderiam ser evitados (DOLOWITZ, 2003).

De acordo com o Evans (2006, 2009), existem outras restrições importantes ao *policy transfer*, os chamados obstáculos cognitivos na fase pré-decisória e os obstáculos ambientais. Os obstáculos cognitivos são aqueles problemas de políticas públicas que são definidos e reconhecidos na fase pré-decisória. As barreiras cognitivas mais significantes para os agentes do *policy transfer* superarem nesta fase são a cultura organizacional, e a assimilação cultural das políticas alternativas.

Os obstáculos ambientais são a ausência de mobilização por parte das elites e agentes envolvidos na transferência. Para que haja um aprendizado bem sucedido da política pública, é necessário o desenvolvimento de uma rede de transferência. É importante também, para compreender as restrições estruturais (política, econômica e social) que modelam o processo, e as

restrições técnicas de implementação que também determinam a formulação da política pública. Redes de transferência coerentes, com objetivos consistentes, precisam ser desenvolvidas. É relevante a integração entre as organizações participantes, regras claras quanto à operação, o envolvimento de gestores com o treinamento e habilidades adequadas, apoio técnico e o uso de sistemas de monitoramento e avaliação (EVANS, 2006); (EVANS, 2009)<sup>15</sup>.

Um dos riscos mais importante e corriqueiramente desconsiderado, ao utilizar a comparação internacional de políticas públicas, é que na maioria das vezes as informações coletadas são insuficientes para uma análise detalhada de como a política pública funciona no sistema estrangeiro. Isto não somente pode levar ao insucesso da política, mas também pode ser um motivo para desconsiderar uma boa política. Isto ocorre pois, existe a idéia corrente de o que não é conhecido é muito arriscado para ser aplicado, ou o que nunca foi experimentado antes tem grande possibilidade de não funcionar (DOLOWITZ, 2003, p.106).

Logo, é possível sintetizar em pelo menos três fatores as possíveis causas de uma transferência fracassada. Primeiro, informação insuficiente acerca da política ou instituição a ser transferida e como ela funciona no país de origem resulta na chamada transferência desinformada (*uninformed transfer*). Em segundo lugar, a estrutura insuficiente do país que recebe a política ou a ausência de elementos importantes que tornaram a política um sucesso no país de origem, resulta na transferência incompleta (*incomplete transfer*). E por fim, quando não é dada atenção suficiente às diferenças econômicas, sociais, políticas e ideológicas entre os países envolvidos, ocorre uma transferência inadequada (*inappropriate transfer*) (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.17).

Como já citado anteriormente, neste contexto é importante analisar outras experiências de modo a reunir massa crítica de evidência. No entanto, existe também o que não pode ser transferido - práticas e ideias muitas vezes não podem ser inseridos em outro contexto. Ao desconsiderar esses

---

<sup>15</sup> Igualmente importante para Evans (2004), é construir um consenso social entre elites e massas acerca dos imperativos do programa a fim de assegurar a implementação efetiva de um programa novo. A interação entre os obstáculos cognitivos, ambientais e as forças domésticas e internacionais, determina o ritmo da transferência ou *lesson-drawing* no país.

elementos, uma transferência provavelmente irá resultar em problemas de implementação, ou na falha da política. Compreender a natureza do *policy transfer* é importante para ajudar a prevenir que isto ocorra de maneira indiscriminada (STONE, 1999).

A complexidade do programa também afeta sua transferência. Existem seis hipóteses importantes que relacionam a complexidade com o grau de transferência da política pública: 1) Programas com um único objetivo são mais facilmente transferíveis do que programas com objetivos múltiplos; 2) quanto mais simples o problema em questão, maior a probabilidade de transferência; 3) se a relação entre o problema e a solução for direta, aumenta a possibilidade de transferência; 4) quanto menor os efeitos colaterais da política a ser instituída maior a possibilidade de transferência; 5) quanto maior a quantidade de informações que os agentes possuem sobre como um programa opera no país de origem, mais fácil será a transferência; 6) a facilidade de indicar as consequências de uma transferência aumenta as possibilidades de que a transferência ocorra (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p.353).

Um ponto chave também destacado pelos autores é que os gestores públicos são muito mais herdeiros de políticas passadas, do que inovadores. Normalmente, os programas são estruturados em um ambiente político já constituído. Políticas passadas, e as estruturas institucionais restringem a atuação dos gestores quanto ao que pode ser transferido.

Analogamente, a agenda política do governo também será um fator que possibilitará ou restringirá a transferência. O sucesso da transferência também estará atrelado a similaridades políticas e ideológicas entre os países. Os valores políticos do governo também direcionam a busca por políticas públicas. Um governo de esquerda irá buscar inovações administrativas em países governados por partidos de esquerda, e o mesmo ocorre com governos de direita (ROSE, 1991), (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Outros fatores que poderão ser obstáculos às transferências são o tamanho do Estado, a eficiência do poder público e as capacidades tecnológicas e de aprendizado do governo (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Para Evans (2004b), Dolowitz e Marsh oferecem uma estrutura conceitual útil que convida outros acadêmicos a criticá-la e desenvolvê-la, como um mapa do processo de transferência, uma representação da realidade

que precisa ser aprovada por meio da investigação empírica. Ela foi desenhada para incorporar um vasto domínio de atividades dentro da gestão pública, ao tentar classificar todas as formas possíveis de transferência nos aspectos da motivação, do tempo e do espaço. A transferência é normalmente vista como um avanço em relação ao funcionamento do governo. Este argumento fica ainda mais forte em relação ao *lesson-drawing*, haja vista a conotação positiva que o conceito de “aprendizado” progressivo assume dentro desta abordagem (MARSH& SHARMAN, 2009).

#### 4. CRÍTICA AO POLICY TRANSFER E AO LESSON DRAWING E AS TEORIAS INSTITUCIONALISTAS

O objetivo deste capítulo é primeiramente apresentar críticas tecidas pela literatura, ao *lesson-drawing* e ao *policy transfer* como estruturas de análise para a investigação da transferência de políticas públicas. Existem similaridades no que diz respeito às críticas aos dois modelos e algumas diferenças<sup>16</sup>. Por isso as críticas são primeiro consideradas individualmente, para então serem consideradas as críticas conjuntas às duas abordagens. O intuito na segunda metade deste capítulo é fazer analogias entre as teorias institucionalistas com os modelos heurísticos do *policy transfer* e do *lesson drawing*. Pretende-se destacar as possíveis convergências entre estes modelos e a teoria institucionalista, ou os avanços que estudos comparativos mais profundos com o arcabouço institucionalista poderiam fornecer.

##### 4.1 CRÍTICA AO POLICY TRANSFER

O *policy transfer* é em si um modelo de análise, e não um corpo teórico, uma vez que não possui generalizações testáveis empiricamente acerca do desenvolvimento de políticas públicas entre nações. Na grande maioria dos casos, o *policy transfer* é utilizado como uma analogia ou modelo heurístico, pois sugere similaridades entre formas de gestão pública e mecanismos de

---

<sup>16</sup>Devido à difusão da literatura do *policy transfer* e *lesson drawing* principalmente na Inglaterra, estudos e aplicações na política e administração pública construíram uma crítica à mesma. Dois artigos sistematizam tais críticas. No “*The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for public policy research*”, Lodge & James (2003), questionam ambos os modelos com três perguntas centrais: 1) Como eles diferem de outras formas de *policy-making*?; 2) Quando é que o *policy transfer* e o *lesson-drawing* ocorrem, ao invés de outras formas de gestão de políticas públicas? 3) Quais são os efeitos do *lesson-drawing* e do *policy transfer* na gestão de políticas públicas e como eles se comparam a outros processos? Evans (2004), na resenha do livro “*Learning from Comparative Public Policy*” de Richard Rose, também aponta deficiências da abordagem do *Lesson-Drawing*.

transferência, difusão, convergência, emulação e aprendizado (EVANS; DAVIES, 1999); (EVANS, 2004b).

O *policy transfer* contém um **argumento normativo**, afirmando que a transferência de políticas públicas só pode ser uma atividade racional e de aprendizado contínuo e progressivo se a política transferida for compatível com o sistema de valores da organização que a absorve. Ela deve ser culturalmente assimilada reforçando as estruturas organizacionais existentes. Já o argumento que trata do **domínio de análise** do *policy transfer*, defende que a transferência de políticas públicas só pode se diferenciar das formas tradicionais de gestão pública se houver um foco no movimento das ideias, no estudo das redes que envolvem a transferência e a intermediação de agentes no processo.

No entanto, Stone (1999) e Evans (1999) argumentam que existem dificuldades em realizar uma delimitação conceitual do *policy transfer* (por exemplo: onde termina o *policy transfer* e onde começa a inovação de políticas públicas?) <sup>17</sup>. Por ser uma definição muito ampla, existe o risco do *policy transfer* ser utilizado de maneira indiscriminada, visto que outras definições seriam mais apropriadas para a política pública estudada. A validade analítica da abordagem se perde, tornando difícil distingui-la de outras formas de desenvolvimento de políticas públicas.

Dolowitz e Marsh (1996, 2000) Estes sugerem que todos os fenômenos que se referem à transferência de políticas públicas ocorrem e podem ser organizados em uma única estrutura, “as dimensões do *policy transfer*”: “*In essence, they have drawn together a general framework of heterogenous concepts including policy diffusion, policy convergence, policy learning and lesson drawing under the umbrella heading of policy transfer.*” (EVANS; DAVIES, 1999, p.363)

Mas existe não somente uma junção de definições, mas também de duas dimensões analiticamente distintas. A Figura 3 (*Do desenho de lições para a transferência coerciva*), Capítulo 1, traça uma linha contínua que

---

<sup>17</sup> Stone (1999) pergunta: em que ponto termina a transferência da política pública? Uma instituição pode ser transferida, mas depois de certo tempo, ela é moldada em consequência das forças domésticas. Mesmo com nome, estrutura organizacional, e forma de operação copiadas de instituições estrangeiras, estas são modificadas pelo ambiente e pela cultura nas quais são inseridas. A forma de implementação, os instrumentos e procedimentos adotados em diferentes locais podem ter diferentes consequências.

aglutina duas dimensões em relação às formas de *policy making*. A primeira acentua as formas de racionalidade e a segunda baseada nos graus de coerção. Em relação às formas de racionalidade, elas serão tratadas com maior detalhe na sequência, mas de forma sucinta, os atores sociais são limitados em sua capacidade de encontrar soluções, pois o processo decisório é restrito por características humanas e organizacionais. Quanto à diferença entre a ação voluntária e a coerção, a coerção seria uma forma de poder político, baseado na habilidade do partido persuadir os seus adversários. Mas o poder político é normalmente exercido através do uso de informações, portanto nem sempre a ação racional é voluntária, muitas vezes ela é coagida. Outra diferenciação relevante é que a transferência voluntária pode ocorrer devido a racionalidade limitada dos agentes e a restrições organizacionais existentes, não somente devido a ausência de tratados ou obrigações internacionais que force o país a adotar determinada política pública (LODGE, JAMES; 2003) (EVANS, 2004b).

A amplitude do conceito de *policy transfer* também dificulta a sua instrumentalização em relação a outras afirmações que Dolowitz e Marsh (1996, 2000) fazem. Como visto no Capítulo 1, os analistas do *transfer* afirmam que houve um aumento não somente na quantidade de transferências, mas também na importância da abordagem como forma de gestão de política pública. No entanto, para avaliar se o *policy transfer* realmente aumentou com o tempo, medidas objetivas acerca da transferência seriam necessárias, como por exemplo:

- Analisar empiricamente se manifestações de *policy transfer* surgiram de condições domésticas, socioeconômicas e internacionais, únicas.
  - contabilizar o aumento na quantidade de transferências de políticas públicas entre países, e se houve, seria devido principalmente ao processo de globalização, ou a manifestações de modernização no ocidente?
  - Avaliar se realmente houve um aumento da informação disponível e utilizada pela entidade na formação de políticas.
  - contrastar sua importância relativa a outras formas de gestão pública.
- No entanto, a amplitude do conceito, dificultaria esta instrumentalização (LODGE; JAMES, 2003) (EVANS; DAVIES, 1999).

Evans (2004) e Evans e Davies (1999) destacam que o poder explicativo do modelo é limitado em termos da articulação da relação entre estrutura e agência, do papel dos atores durante a definição da agenda de política pública e a sua implementação. Seria preciso articular de maneira apropriada os níveis de análise.

O número limitado de casos considerados por Dolowitz e Marsh (2000), numa perspectiva muito restrita (Reino Unido e Estados Unidos) e a dificuldade em eleger variáveis relevantes em sua abordagem, fragiliza a afirmação de que o *policy transfer* é uma teorização relevante como instrumento de análise no desenvolvimento e transferência de políticas públicas

A maioria das abordagens do *policy transfer* não é clara na especificação das variáveis dependentes e independentes e na relação entre as variáveis e os diferentes níveis de debate. Isso ocorre, segundo Evans (2004b, p. 28), “*largely because most explanations of policy transfer emerge from inductive reasoning rather than deductive formal modelling. This is an inevitable corollary of applying heuristic models of policy development [...]*”.

A abordagem também não desenvolve uma explicação bem embasada para o fracasso da transferência de política pública. Dolowitz e Marsh (1996, 2000) reescrevem possíveis argumentos de fracasso de uma transferência sob as formas *inadequada*, *incompleta* e *desinformada*. Os autores não se atêm às características importantes do processo de transferência, e não dão razões independentes ao processo para o fracasso da política transferida como, por exemplo, fatores institucionais ou a racionalidade limitada dos agentes:

[...]Uninformed Transfer (...) does not fully develop an explanation of “policy failure in terms of specific features of the process of transfer. Incomplete Transfer (...) does not explain policy failure in terms of the process of “transfer” But redescribes the failure as a form of incomplete transfer. Inappropriate transfer (...) does not explain policy failure in terms of the process of “transfer” but accounts for failure through the aims of policy-makers. (LODGE; JAMES, 2003, p.189)

Adicionalmente, muitos autores que discutem o *policy transfer* afirmam que a transferência trás novos atores e ideias para o processo de tomada de decisão. No entanto, isto é uma das duas hipóteses centrais. Se os gestores públicos estão procurando “tirar lições” de sistemas políticos que são similares na estrutura institucional, econômica e cultural, ao invés de expandir o número



de ideias e atores envolvidos no processo decisório, ele expande o poder de um pequeno círculo de agentes políticos, que constantemente formulam lições um do outro. Isto conseqüentemente reforça o sistema existente, e o *status quo*.

[...] So, if policy transfer occurs within relatively closed international policy communities, instead of introducing new ideas, lesson drawing simply reinforces the existing system, for the same ideas will be circulated amongst like-minded nations, thus maintaining the status quo[...](DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 355,).

Existe também a questão da medida do sucesso de determinada política pública. Em um modelo democrático, o conceito de “sucesso” para as políticas públicas será sempre contestado. Por isso o governo, políticos, funcionários públicos, grupos de interesse, pesquisadores e cidadãos nem sempre concordarão acerca do sucesso de determinada política pública.

No entanto, isso também levanta questões quanto às relações de poder: as consequências destas transferências servem a que interesses particulares? É importante ressaltar que avaliações e o conhecimento transmitido acerca de determinada política pública, podem refletir relações de poder e divergirem para os diferentes indivíduos e grupos. Inclusive, muitos argumentam que o sucesso da política não é nada mais do que uma construção social refletindo relações de poder (MARSH e SHARMAN, 2009)

A utilidade analítica do *policy transfer* para os gestores se resume a uma ferramenta para a avaliação prospectiva da política pública. Uma vez que a própria abordagem da transferência de políticas públicas surge da insatisfação com a noção de que Estados são unidades isoladas. E que instituições e políticas só podem ser explicadas com referência a variáveis domésticas, a chave para o *policy transfer* é não somente verificar que existe circulação das informações entre os gestores públicos nacional e internacionalmente, mas também a avaliação prospectiva em relação às próprias políticas estudadas (MARSH; SHARMAN, 2009); (DOLOWITZ; MARSH, 1996); (EVANS, 2004b).

## 4.2 CRÍTICA AO LESSON DRAWING

A primeira crítica em relação à literatura do *lesson drawing*, é sua restrição analítica. Segundo Evans (2004a), ela consegue exprimir as mudanças de relações entre a estrutura, as redes que envolvem as políticas e os agentes que operam no sistema, mas não considera a relação causal entre as redes e o ambiente na qual ela opera.

Para os estudiosos na literatura não haveria uma grande distinção entre o *lesson-drawing* e as formas convencionais de gestão de políticas públicas. Estas assim como a primeira revisam a política pública à luz da experiência passada, utilizando a informação disponível para realizar os ajustes necessários no seu funcionamento. Nas palavras de Lodge e James (2003): “*The lack of a clear distinction makes finding evidence of ‘lesson drawing’, as opposed to rational policy-making in general, a difficult task*” (LODGE; JAMES, 2003, p.181).

Logo, o argumento de que com o *lesson drawing* seria possível identificar o uso de lições positivas e negativas acerca das políticas públicas implementadas, não é uma característica exclusiva deste aparato teórico. Isto deixa a abordagem órfã de um domínio próprio no campo da pesquisa, fragilizando sua validade como instrumento de avaliação (EVANS, 2004) (LODGE, JAMES; 2003).

Outro ponto é a inexistência de instrumentos rigorosos para avaliar se houve ou não *lesson-drawing*. Para encontrar evidência empírica de que houve formulação de lições de outras políticas públicas, é necessário acesso estratégico a informantes que participaram ativamente do processo informal de tomada de decisões. Por fim, pode-se afirmar que Rose coloca seu foco prioritariamente sobre o *lesson-drawing* entre os países desenvolvidos, sem analisar as diferenças culturais, históricas e econômicas de cada país e como cada um deles formula lições de forma diferente (EVANS, 2004) <sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Na perspectiva prática, existiam duas falhas. A primeira é que o estudo do *lesson-drawing* seria enriquecido com uma reflexão de como organizações tradicionais podem se tornar organizações que aprendem (*learning organizations*). Rose (2005, p. 104 *apud* Evans, 2004, p.486) afirma que o caminho traçado pelas organizações públicas são “*path dependent*” e caracterizados mais pela herança do que pela escolha, no sentido que decisões passadas limitam a direção atual. E por fim, uma especificação mais detalhada dos obstáculos potenciais

### 4.3 CRÍTICA AO POLICY TRANSFER E LESSON DRAWING

Diante da semelhança em sua fundamentação, o *Policy Transfer* e o *Lesson Drawing* são alvo conjunto de algumas críticas. Primeiramente, as definições de *lesson drawing* e *policy transfer* são difíceis de separar de outras explicações sobre a elaboração e gestão de políticas públicas. O *Lesson Drawing* é definido amplamente pela capacidade de tirar lições positivas e negativas das políticas passadas ou presentes, e o *policy transfer* também se identifica com uma grande amplitude na sua definição ao abarcar lições, formas voluntárias e processos coercivos (LODGE; JAMES, 2003, p.190). No entanto, Pesquisadores precisam ser capazes de separar as causas e os efeitos de cada uma destas abordagens, em comparação às outras formas de análise de políticas públicas. (EVANS, 2004; EVANS; DAVIES 1999; DOLOWITZ; MARSH 2000; JAMES; LODGE 2003).

A última crítica direcionada à estrutura conceitual do *policy transfer* e do *lesson drawing*, é que os autores não se preocuparam em analisá-la como uma teoria que explica o desenvolvimento de políticas públicas. Dolowitz & Marsh (1996, 2000) se concentraram somente nos processos que levaram à transferência de políticas específicas. (EVANS; DAVIES, 1999); (JAMES; LODGE, 2003). Page (2000, p.12 *apud* EVANS 2009, p. 255) afirma que :“*the researcher should not expect from the literature, firm guidance about how to frame the research questions or how to pursue them empirically.*”

Com o esvaziamento das bases teóricas destes conceitos, os efeitos do *lesson-drawing* e do *policy transfer* na análise da gestão pública e sua comparação com outros processos se torna relevante.

A tendência na literatura sobre política comparativa, principalmente o novo institucionalismo e nas abordagens centradas no Estado, é enfatizar a importância de instituições políticas em moldar as políticas públicas. As instituições políticas determinam, ordenam e modificam os motivos individuais. Tem a capacidade de estruturar as atitudes e os valores dos agentes. As expectativas, as preferências, as experiências e as interpretações são

---

no uso do *lesson-drawing* como instrumento de avaliação, poderia fornecer importantes *insights* em relação a como conduzir uma organização no uso bem sucedido do *lesson-drawing*, e como desenvolver um modelo de avaliação prospectiva para guiá-lo (EVANS, 2004).

construídas dentro das instituições políticas. Isto influencia em quais atores sociais participarão do processo, fato que se torna a ponte entre o comportamento político e sua incorporação às estruturas institucionais, principalmente no que diz respeito ao *policy transfer* (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Assim, Lodge e James (2003), afirmam que os pesquisadores interessados em questões não-domésticas e influências atemporais não precisam se restringir à abordagem do *policy transfer*, podendo se beneficiar com outras abordagens (por exemplo, a teoria institucionalista e a abordagem focada nas ideias), pois a estrutura do “*transfer*” obscurece mais do que ilumina as diferenças entre as ramificações teóricas. Nessa direção, identifica-se aqui cinco pontos sensíveis da abordagem do *policy transfer* e do *lesson drawing* que podem ser enriquecidos com a discussão institucionalista. Além da conceituação do que são instituições; racionalidade limitada, estrutura e agência, ideias e aprendizado, e o conceito de *path dependence* fazem pontes entre ambas as vertentes.

#### 4.4 INSTITUIÇÕES

Esta seção tem o intuito de tratar mais diretamente o conceito de instituições, para então fazer uma ponte entre o modelo do *policy transfer* e a economia institucional. Para isso, foram compilados autores de diferentes ramificações teóricas dentro da economia institucional, mas principalmente os institucionalistas da tradição histórica dentro da economia institucional. Isto pode parecer um tipo de “esquizofrenia”, mas o intuito não é avaliar quem é melhor, ou quem melhor se encaixa, mas tão somente discutir as possibilidades de avanço tendo por base o *policy transfer*.

A importância das instituições é algo bem documentado, embora não haja uma concordância entre as ciências sociais ou mesmo dentro das disciplinas sobre sua natureza e seu papel. Com o processo de diferenciação entre as ciências sociais, cada disciplina observou internamente seu próprio

desenvolvimento teórico e sua perspectiva sobre instituições, levando a uma profusão de definições entre as várias ciências ou dentro de suas próprias ramificações (DOLFSMA; VERBURG, 2008); (NEAL, 1987).

Para Searle (2005), a instituição surgiria da necessidade do ser humano dar funções a objetos ou pessoas. Baseados apenas em suas características físicas, pessoas e objetos não teriam estas funções, mas o *status* coletivo que lhes é dado os capacitaria a tê-las. Assim, a pessoa ou o objeto desempenha determinada função, pois é coletivamente impulsionado e aceito. A eleição para o exercício da presidência da República, por exemplo, representa atribuir a alguém um papel, referendado por meio de procedimentos legais, coletivamente aceitos (X é dado como Y no contexto C). Neste caso, o termo X identifica certas características do objeto ou pessoa, e Y designa o status especial a ele coletivamente dado.

Neste mesmo raciocínio, Searle (2005) afirma que o principal papel das instituições é criar novas formas de poder (*deontic powers*). Estas novas formas de poder atribuídas aos objetos ou pessoas são representadas através da linguagem ou símbolos, posto que somente pelas características físicas não se impõe determinadas funções.

Commons (1931) define uma instituição como uma ação coletiva em controle, liberação e expansão da ação individual. Ou seja, define o que o indivíduo pode, não pode, deve, não deve, poderá ou não poderá fazer na sociedade, reforçada por sanções coletivas. North (1990, 1991), afirma que instituições são restrições sobre a conduta humana, que estrutura a interação social, econômica e política, constituídas tanto por restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) quanto por restrições formais (leis, constituições, e direitos de propriedade).<sup>19</sup>

Walter Neal (1987) em seu artigo *Institutions*, delimita a idéia de instituições e a forma com que este termo é largamente utilizado na literatura. Quando autores institucionalistas afirmam que o que governa as atitudes que tomamos na sociedade, tem em sua grande maioria origem nas instituições, o

---

<sup>19</sup> De acordo com North as instituições não teriam sentido se as restrições impostas não fossem consideradas, ou passíveis de *enforcement*. Para Roland (2004) economistas modelam instituições de duas formas, a primeira como restrições exógenas no comportamento individual, em que a imposição de leis e regras é dada por um terceiro. E na segunda como forças endógenas passíveis de auto-reforço.

argumento que se deseja enfatizar é que a cultura de uma sociedade define o que é permitido e o que é proibido, o que é certo e o que é errado, ela é o conteúdo destas definições, regras para o comportamento humano, oferecendo oportunidades e limites.

[...] Institutions are the “habits of use and wont” (the phrase is Veblen’s) that allow people to act with a high degree of confidence in their expectations of how other people will respond to their actions, and that allow other people to interpret actions and to respond intelligently [...] (NEAL, 1987, p.1180)

As instituições também podem ser consideradas as arenas nas quais os homens tentam atingir os seus objetivos. Conscientemente (ou inconscientemente) os indivíduos manipulam as regras e os valores das instituições no esforço de atingir suas metas. Assim, num sistema de auto-reforço as instituições dão sentido e continuidade às ações individuais dos homens, sincronizada com as atitudes de outros indivíduos mantendo um “padrão de comportamento correlacionado” (NEAL, 1987).

Na medida em que se pode inserir a intencionalidade humana, instituições são criadas para gerar ordem e reduzir a incerteza existente na interação humana. Dada a contínua transformação do meio, elas evoluem também, fazendo uma ligação entre o passado, o presente e o futuro. Logo, história é em grande parte a descrição da evolução das instituições e o desempenho econômico dos países é compreendido à luz da sequência de fatos marcantes de seu desenvolvimento (NORTH, 1990, 1991).

Portanto, a configuração institucional molda a interação entre os agentes, que por sua vez influencia os resultados da política pública. Ao mesmo tempo em que os atores sociais envolvidos na luta pelo poder político criam instituições, compreendê-los requer entender os hábitos, os incentivos e oportunidades que emergem para os agentes envolvidos na disputa. As instituições geralmente formam um conjunto no qual cada instituição é complementada por outras, por vezes chegando a alcançar alguma consistência sistêmica.

No contexto da estabilidade e previsibilidade das instituições as mudanças sociais precisam ser explicadas. A transição para novas instituições são normalmente traumáticas, no entanto, a maioria dos autores reforça a

existência de “*path dependence*” na criação de novas instituições, em sua agregação ao contexto social, mesmo quando a reforma ocorre em situações críticas. A interação entre os modelos mentais dos membros da sociedade, a estrutura institucional e as organizações também são chaves para o *path dependence*. (DE JONG, KONSTANTINOS, MAMADOUH, 2002).

De acordo com Forest e Mehier (2001) o capitalismo é baseado na transformação institucional. A estrutura das instituições, suas regras e modificações são consequências da natureza humana que envolve a vontade e a escolha. Para estes autores este pensamento é central na abordagem institucionalista, pois as instituições têm o papel duplo de mediação, entre a lógica individual e coletiva, regulando o comportamento e as expectativas dos agentes.

Afunilando um pouco mais a descrição sobre instituições, neste momento é importante ressaltar a diferenciação existente entre os conceitos de instituições acima descritos e a Economia Institucional em si. Como ressaltado acima com o processo de diferenciação entre as ciências sociais cada disciplina observou um desenvolvimento teórico próprio sobre instituições. Em uma conceituação mais ampla, Hamilton (1919 *apud* HODGSON, 2000, p. 318) cita os cinco preceitos que definem Economia Institucional:

- 1) ela não é definida em termos de propostas políticas específicas;
- 2) ela absorve ideias e dados de outras disciplinas tais como psicologia, sociologia e antropologia a fim de desenvolver uma análise mais rica das instituições e do comportamento humano;
- 3) para ela, as instituições são os elementos chaves de qualquer economia, portanto, o maior obstáculo para os economistas é estudar o processo de inovação, transformação e conservação das instituições;
- 4) para ela, a economia é um sistema aberto, afetado por mudanças tecnológicas, e situado em um ambiente entrelaçado por relações sociais, culturais, políticas e de poder;
- 5) para ela, os indivíduos não são dados como agentes maximizadores da utilidade, ao contrário eles são afetados pelo ambiente institucional e cultural.

Entre estes cinco preceitos o mais importante e característico do institucionalismo histórico, de acordo com o Hodgson (2000), é a ideia de que o indivíduo é moldado pelas circunstâncias sociais, culturais e institucionais. A proposição (5), afirmando que as preferências do indivíduo não são “dadas”, traz à tona a importância das instituições nas percepções e comportamento humano.

As preferências e hábitos dos indivíduos não são pré-determinados, e podem ser reconstituídos em um processo contínuo devido às novas informações advindas das instituições nas quais os indivíduos estão inseridos. Regras e hábitos compartilhados do pensamento e comportamento têm um papel relevante, pois constituem a matéria prima da instituição sócio-econômica. Neste sentido, as instituições são condicionadas e dependentes dos indivíduos e seus hábitos, ao mesmo tempo em que mudanças institucionais também podem provocar alterações nos hábitos do pensamento e comportamento dos agentes (HODGSON, 2003) (HODGSON, 1997).

#### 4.5 RACIONALIDADE LIMITADA

Mesmo com a suposição de racionalidade inerente aos estudos de transferência, a maioria dos agentes age com poucas informações ou confinados a sua racionalidade limitada. No entanto, idealmente falando, a ação humana é sempre racional. Os indivíduos possuem motivações e utilizam a razão para responder a estas mesmas inclinações e alcançar seus objetivos. Mas, a racionalidade perfeita envolve a plena informação (e capacidade de processá-la) acerca das opções disponíveis ao gestor público. Na prática, porém, ele não possui o tempo necessário, nem o conhecimento para ser racional nessa forma ideal e buscar continuamente a política ótima (AUGIER; KREINER, 2000); (ROSE, 1991); (LODGE; JAMES, 2003); (DOLOWITZ, 2003); (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

No mundo de racionalidade plena instituições são desnecessárias, ideias e ideologias não são relevantes e a eficiência dos mercados é que caracteriza



a economia. Mesmo que os agentes sejam intencionalmente racionais, eles possuem informação incompleta e capacidade limitada em processar informações. E por isso desenvolvem normas e regras para regular as interações (econômicas, sociais e políticas) (NORTH, 1990,1991)

Simon (1979), afirma que a racionalidade limitada consiste na necessidade do homem procurar por soluções alternativas diante de decisões complexas. Substituir objetivos de otimização por outros mais tangíveis (“*satisficing goals*”). Utilizar mecanismos de aprendizado e adaptação, aproximando as abstrações teóricas ao que realmente acontece nas decisões cotidianas. Por isto, o processo de tomada de decisão é limitado pelas características humanas (as suas percepções e capacidades cognitivas) e organizacionais (quantidade limitada de informações e restrição de tempo), forçando o agente a encontrar uma “boa opção”.

Ao refutar a hipótese de informação e racionalidade perfeita, a idéia do tomador de decisão onisciente (*homo economicus*) também é rejeitada. A fim de enfrentar as limitadas capacidades cognitivas humanas, indivíduos simplificam o problema relativo à decisão a ser tomada e adotam uma atitude seletiva, uma heurística para a solução de problemas<sup>20</sup>. O objetivo do conceito de racionalidade limitada não é explicitar a irracionalidade das avaliações e decisões dos indivíduos e das organizações, mas sim os limites que envolvem as atitudes humanas (FOREST, MEHIER; 2001).

[...] In face of an incalculable problem, decision-makers must necessarily soon hit the limits of their cognitive and information-processing capabilities. Therefore, Simon posits, they must find ways to cope- to make the choice calculable within their mental capabilities. The concept of “bounded rationality” captures this idea that the limited capacity of human decision-makers has significant impact on choice behavior [...] (AUGIER, KREINER, 2000, p.665)

---

<sup>20</sup> A psicologia moderna afirma que os seres humanos são bons em lógica dedutiva, e utilizam de forma moderada esta ferramenta. Mas somos excelentes em reconhecer e combinar padrões de comportamento para obter benefícios evolutivos. Então sob problemas complexos, observamos padrões simplificados problemas através de modelos internos, hipóteses ou esquemas. Fazemos induções baseadas nas nossas hipóteses, agindo de acordo com elas. Quando há *feedback* do meio, podemos retificar ou não nossas hipóteses, descartando aquelas que não produziram o resultado esperado. Ou seja, quando falta completa definição do problema – o que é a regra e não a exceção -, usamos modelos simples para preencher as falhas no nosso entendimento. Construimos modelos mentais simples com os quais podemos lidar (ARTHUR, 1994, p.406).

O comportamento perfeitamente racional não é um comportamento corriqueiro dos agentes econômicos, que inconscientemente lançam mão de atalhos, intuição, e “regras de bolso” (AUGIER; KREINER, 2000).

Frey (2005) coloca dois interessantes argumentos em relação à memória e a racionalidade limitada. O ponto crucial do seu artigo são as distorções causadas pelo custo de esquecer ou não, e os casos nos quais o “não-esquecimento” é uma instância da racionalidade limitada. Uma distorção de julgamento feita a partir de informações imperfeitamente assimiladas na memória pode levar a erros sistemáticos:

[...] That individuals make systematic (rather than purely random) errors is inconsistent with standard neoclassical economic theory which is based on the assumption that individuals maximize their own utility (subject to constraints). As a consequence, revealed preference allows us to deduce the underlying preferences from observed behavior. This relationship is no longer valid once it is acknowledged that individuals make systematic mistakes [...](FREY, 2005, p.16)

A partir das definições acima, e trazendo para o contexto do modelo *Policy Transfer*, o conceito de racionalidade perfeita indica como as decisões deveriam ser tomadas a partir da formulação de um pesquisador supostamente hiperracional, ou que pressupõe agentes hiperracionais, e não como elas são efetivamente processadas pelos burocratas. Um agente se torna consciente do problema, define metas e cuidadosamente avalia os meios alternativos, escolhendo entre as opções disponíveis aquela preferível. No entanto, as informações sobre suas consequências são no mínimo imperfeitas. Mesmo que o conhecimento, a tecnologia e os computadores auxiliem na organização e processamento de informações, eles não resolvem os problemas decisórios do modelo racional. Na melhor das hipóteses eles conseguem formular um problema que pode ser resolvido pelo agente racional artificial. Os gestores enfrentam N fatores e consequências, nas decisões cotidianas, que muitas vezes não podem ser agrupados e modelados (ETZIONI, 1967).

Assim, aumentar o conhecimento dos gestores públicos através de diferentes processos, implementados em outros países é plausível. No entanto, como citado anteriormente, o aprendizado e sua aplicação estão condicionados

à racionalidade limitada, e ao viés nas informações, pois o *lesson-drawing* não é politicamente neutro.

#### 4.6 AS IDEIAS E O APRENDIZADO

O aprendizado ocorre tipicamente por meio de, e dentro de estruturas sociais. No entanto, ao invés da mera inserção de fatos, o aprendizado é um processo de reconstituição e desenvolvimento. O aprendizado envolve adaptação às circunstâncias, e tais adaptações significam a reconstituição dos indivíduos envolvidos. E mais, instituições e culturas têm um papel vital em estabelecer os conceitos e as normas do processo de aprendizado (HODGSON, 2000).

Hall (1993), ao analisar o processo de aprendizado social em paralelo ao conceito de paradigmas políticos, afirma que o aprendizado acontece quando indivíduos assimilam informações novas, mais aquelas baseadas na sua experiência passada, e os aplicam nas suas ações subsequentes. Nas suas palavras, o aprendizado dos agentes e estruturas públicas é uma “tentativa deliberada em ajustar técnicas ou as metas da política pública, devido as novas informações e experiências passadas (HALL, 1993, p.278)”. Esse conceito é muito similar à definição dada acima para o *lesson drawing*.

As ideias por sua vez constituem a substância da qual a teoria institucional se utiliza para explicar os objetivos e desejos que as pessoas trazem para arena política, as formas como elas definem e expressam os seus interesses, interpretações, julgamentos, suas crenças acerca da relação de causa e efeito no mundo político e suas expectativas de como os outros irão reagir a seu próprio comportamento (LIEBERMAN, 2002, p.697).

Se a evolução de uma política pública é analisada como uma linha contínua de acontecimentos, é na fricção entre os ideais políticos e o desempenho das instituições políticas que encontramos as sementes para mudança. Estes atritos mostram a necessidade de realinhar as práticas institucionais com os ideais. As ideias por serem as fontes criadoras de novas possibilidades políticas, desafiam as restrições existentes nas estruturas políticas e sociais. Mas as ideias por si só não conseguem criar os incentivos e

oportunidades para sua própria execução. É neste ponto que as ideias e as instituições se interceptam, pois podem dividir o mesmo conjunto de preocupações e suposições, principalmente em relação à vida política que se manifesta nas regras, nos procedimentos, nas estruturas organizacionais, nas normas e nos hábitos culturais (LIEBERMAN, 2002).

Campbell (1998), por exemplo, compara a evolução de dois programas econômicos totalmente distintos em suas prescrições macroeconômicas: um voltado para a política industrial e o outro baseado na visão da oferta (*supply side economics*), que teve seu ápice na administração Reagan nos Estados Unidos na década de 1980<sup>21</sup>.

Interesses organizados e partidos políticos adquirem poder ao influenciar o discurso prevalecente e se eles saírem vitoriosos no seu intento dependerá das condições específicas do momento. Organizações também podem ser instâncias de poder e conflito. Elas podem promover determinados paradigmas que serão as bases das políticas públicas. Ao afirmar que as ideias são relevantes na constituição de políticas públicas não é preciso, por sua vez, negar que a política envolve a disputa pelo poder e por vantagens de outras naturezas; estas duas dimensões estão ligadas no processo de gestão de políticas públicas. O mesmo ocorre na relação existente entre ideias e interesses. Ambas variáveis analisadas conjuntamente são relevantes nos resultados políticos, e separá-las, afirmando que ou ideias ou interesses são mais importantes, seria prejudicial à abrangência da análise (HALL, 1993); (CAMPBELL, 1998).

Portanto, dentro desta ligação entre ideias e instituições o relevante é compreender por que algumas ideias “ganham” dentro da disputa política, e quais as consequências para os agentes. A questão não se resume a somente compreender a origem das ideias, se existe coerência entre elas, ou se elas colidem na arena política, mas como elas adquirem poder, se tornam

---

<sup>21</sup> Para ilustrar o seu argumento, Campbell (1998) descreve como cada ideia contribuiu para a supremacia da abordagem do *supply-side* na gestão macroeconômica dos Estados Unidos. A ideia central era que gastos governamentais e principalmente o imposto de renda deveriam ser cortados, numa tentativa de revitalizar a economia, distanciando-se da abordagem Keynesiana que dominou a política macroeconômica desde a Segunda Guerra Mundial. A vitória do *supply side* mostra como algumas ideias têm uma influência maior no *policy making* do que outras.

paradigmas importantes e determinantes para definir o comportamento e a racionalidade política (LIEBERMAN, 2002, p. 701).

Ideias são relevantes, pois definem soluções específicas para os problemas de políticas públicas. Elas restringem o conjunto de soluções disponíveis aos gestores, formando símbolos e conceitos que permitem aos agentes construir estruturas que legitimam suas propostas e discurso. Uma idéia para a criação e a solução de determinado programa político deve ter algumas características importantes: primeiramente ela deve ser compatível com o paradigma político dominante do governo. Em segundo lugar, os gestores públicos devem acreditar que ela seria uma solução efetiva para a gestão pública, e por fim ela deve estar de acordo com a opinião e o consenso público acerca da questão (CAMPELL, 1998).

Neste contexto, as políticas públicas devem ser compreendidas como resultados de conflitos políticos, em que elementos culturais e ideológicos são mobilizados e englobados nas políticas. As disputas políticas ocorrem em contextos institucionais históricos específicos, definindo a alocação e o exercício da gestão pública, através de regras e normas (LIEBERMAN, 2002, p.709).

A gestão de políticas públicas neste caso não seria meramente um processo otimizador para a escolha de instrumentos políticos em prol da resolução de problemas sociais, e sim a formação de coalizões entre os agentes que representam os interesses pelo poder, e os diferentes paradigmas existentes na arena do debate. Isso não exclui, no entanto, a interação das instituições culturais e políticas que tem ritmos diferentes quanto à evolução e mudança institucional<sup>22</sup> (LIEBERMAN, 2002, p.709,) (ROLAND, 2004).

---

<sup>22</sup> As ideias para Roland (2004) estão ligadas à cultura, valores e normas sociais, que são instituições mais perenes a evolução e mudança, em comparação com instituições políticas que podem ser rapidamente modificadas em tempo de crise e revolução.

#### 4.7 PATH DEPENDENCE

Algumas teorias alternativas que abordam o *policy-making* focam diretamente em como o processo de transferência ou implementação de políticas públicas influencia seus resultados. Algumas abordagens institucionais lançam mão do conceito de *path dependence*, nas quais mudanças nas políticas públicas enfrentam dificuldades substanciais por causa dos custos fixos.

*Path dependence* explicita que os padrões temporais e a sequência importam. Estágios precedentes são relevantes para o desenvolvimento futuro de políticas públicas. Pequenos eventos podem ter consequências de grande impacto e decisões que foram tomadas anteriormente podem ser difíceis de reverter. São esses momentos críticos, que podem se tornar relevantes no que diz respeito à análise histórica. “*These are processes in which sequencing is critical. Earlier events matter much more than later ones and hence different sequences may produce different outcomes. In these processes, history matters*” (PIERSON, 2000, p. 253).

O conceito de *path dependence* é bem explicado pela idéia de retornos crescentes. Quanto maior o tempo gasto naquela direção, maior vai ser o custo de sair daquela rota, e os benefícios da atividade atual comparada com outras possibilidades aumentam com o tempo. O processo de retornos crescentes pode também ser descrito como um processo de reforço ou *feedback* positivo (PIERSON, 2000).

A questão do *path dependence* está imbuída do argumento de que não é possível entender a importância de uma determinada variável social sem compreender a sua evolução ao longo do tempo. Hall (1993) afirma que as condições econômicas sociais e políticas têm menos efeito sobre a política pública do que as consequências de políticas passadas. As políticas públicas são normalmente sobrepostas devido ao revezamento no poder, e neste sentido os interesses e os ideais que os gestores públicos almejam são moldados pelos legados políticos.

Eventos iniciais influenciam a sequência de eventos e suas trajetórias, mas não necessariamente induzem um processo de retornos crescentes. A

política pública pode se desdobrar em vários “caminhos” diferentes, formando um conjunto de escolhas disponíveis aos burocratas. Estes “caminhos” podem ser harmoniosos entre si, complementando um ao outro em um processo de estabilidade e incrementalismo. Quando não há esta correspondência, haverá instabilidade e incerteza entre os agentes em como formular suas metas para as políticas públicas (LIEBERMAN, 2000) (PIERSON, 2000).

Todavia, ao estudar políticas públicas Pierson (2000) faz algumas ressalvas quanto à necessidade de se observar suas características particulares:

[...] Doing so requires careful attention to the distinctive features of the political world, such as its intrinsic ambiguity, the prevalence of change-resistant institutions, the prominence of collective action problems, and the prospects for using political authority to amplify asymmetries of power. Not all aspects of political life are subject to *increasing returns* [...] (PIERSON, 2000, p.264)

Instituições resistentes à mudança, problemas de ação coletiva e o uso de poder político para amplificar as assimetrias de poder, são algumas características do processo político que não estão sujeitas a retornos crescentes.

Logo, o *path dependence* não se restringiria somente a um processo incremental de evolução institucional. Para North (1991) a matriz institucional constitui uma rede de instituições interdependentes na qual tanto as organizações políticas quanto econômicas são sujeitas a retornos crescentes.

Arranjos institucionais induzem formas organizacionais complementares, que por sua vez podem gerar novas instituições. A rede interdependente da matriz institucional, ressaltada por produzir retornos crescentes no âmbito social. Assim que estabelecidas as instituições dificilmente se modificam, e por isso têm efeitos diretos sobre o desenvolvimento econômico dos países. Se as instituições falham no incentivo à produção econômica, é possível que haja pouco crescimento econômico.

Pierson (2000) cita três características relevantes que tornam a política pública particularmente suscetível ao processo de retornos crescentes: primeiro, a fragilidade ou ausência de mecanismos que aumentem a competição e o aprendizado; segundo, o horizonte político relativamente curto

dos agentes, e terceiro uma forte tendência ao *status quo* arraigado nas instituições (o desincentivo à mudança dos gestores públicos). Estas características aumentam a dificuldade em se reverter aquilo que os agentes já começaram a desenvolver. Diante disso, o quadro 1 abaixo sintetiza as principais características do *path dependence* no processo político:

EQUILÍBRIOS MÚLTIPLOS	Dadas condições iniciais que induzem a retornos crescentes, vários resultados no âmbito das políticas públicas são possíveis.
CONTINGÊNCIAS	Se ocorrerem no tempo certo, eventos relativamente pequenos no processo político podem ter efeitos duradores.
TEMPO E SEQUÊNCIA	Eventos iniciais são relevantes, pois o que acontece posteriormente pode ter pouco ou nenhum efeito no processo.
INÉRCIA	Assim que o processo de retornos crescentes é estabelecido, o <i>feedback</i> positivo pode levar a um trajetória resistente à mudança.

QUADRO 4: PATH DEPENDENCE E O PROCESSO POLÍTICO

FONTE: O autor (2011), com base em Pierson (2000, p. 263)

Portanto, a abordagem do *path dependence* é relevante para explicar a continuidade ao analisar os desdobramentos políticos no tempo. Ela dirige a atenção de estudiosos para os mecanismos pelos quais o processo político é reforçado e ao processo de mudança política. (LIEBERMAN, 2002).

Dentre as várias correntes de pensamento, da relação entre instituições e comportamento até o *path dependence* inerente às organizações, foi visto que cada abordagem amplia a análise em relação a políticas públicas, enriquecendo o estudo. Pontes relevantes serão feitas entre os conceitos tratados, e a transferência do Bolsa Escola para o Equador, caso ilustrativo analisado no próximo capítulo.



## 5.CASO ILUSTRATIVO : A TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA AO EQUADOR

Este capítulo tem dois objetivos. Um é descrever o programa Bolsa-Escola, desenvolvido pelo então ministro da educação Cristovam Buarque. Através da sua atuação e da ONG “Missão Criança” o programa adquiriu status internacional, recebendo o apoio de grandes organismos internacionais e multilaterais como programa de transferência de renda e combate ao analfabetismo infantil. Outro objetivo é aplicar a abordagem do *policy transfer* a transferência do Bolsa Escola brasileiro para o Equador, com o título de *Beca Escolar*, um tipo de transferência sul-sul pouco estudada na literatura acadêmica.

No que tange às ciências sociais, e especialmente ao estudo da transferência de políticas públicas, a emulação de políticas entre países do hemisfério sul é interessante devido às muitas semelhanças existentes entre sua história, instituições, e problemas de ordem pública. Tanto o Brasil quanto o Equador, países que compõe o contexto da análise aqui feita, possuem passados coloniais e são países ainda em desenvolvimento, enfrentando desafios comuns no que diz respeito às políticas públicas, como analfabetismo, mortalidade infantil, corrupção, poder paralelo, pobreza e relevância da informalidade nas atividades sócio-econômicas (EVANS; LANA, 2004).

A transferência do programa Bolsa-Escola do governo brasileiro para o Equador sob o título de *Beca Escolar* foi a política escolhida para o estudo de caso desta dissertação devido a alguns pontos essenciais. Primeiramente, dada a própria natureza do *policy transfer* e do *lesson-drawing*, é relevante que seja feito um estudo de caso ilustrativo dos capítulos teóricos anteriormente discutidos. É interessante que a análise empírica faça uma “ponte” com a teoria anteriormente discutida. Em segundo lugar, existem poucos casos estudados, e escassez na literatura acadêmica brasileira quanto à transferência de políticas públicas. Portanto, ao tratar do Bolsa-Escola, que foi largamente discutido nacionalmente, pode se embasar o último capítulo, na literatura brasileira e estrangeira disponível. E, por fim, a própria natureza da transferência que é de um país em desenvolvimento para outro, reforça a

hipótese de que ao transferir uma política pública, países irão procurar outros que são culturalmente, socialmente e economicamente semelhantes.

Os pontos mais relevantes do Programa brasileiro serão tratados, mas a ênfase será dada aos agentes que participaram do desenvolvimento e difusão do Programa, uma vez que a metodologia do trabalho é baseada no *policy transfer*. Existem limitações quanto ao uso de somente um caso ilustrativo para investigação do *policy transfer*<sup>23</sup>, mas a tentativa de aprofundar o estudo pretende compensar tais problemas e levantar questões relevantes.

*A priori* as variáveis que serão tratadas no estudo serão o contexto do desenvolvimento dos países (Brasil e Equador) à época da transferência, os obstáculos econômicos enfrentados pela região, os impactos dos ajustes estruturais e o papel das organizações internacionais na implementação de programas. A fim de compreender o que acontece quando países em desenvolvimento “voluntariamente” desejam aprender com as lições de outros países em desenvolvimento, o *policy transfer*, será tratado tanto como uma variável dependente quanto uma variável independente. É importante compreender quais variáveis afetam a transferência de políticas públicas, e como a transferência em si pode ser uma variável que influencia e desestabiliza o contexto social.

Como citado acima o capítulo tem o objetivo de ilustrar a teoria discutida nos capítulos anteriores. Mas muito mais do que reafirmar a análise do *policy transfer* e do *lesson-drawing*, é preciso ainda observar as conexões que podem ser feitas entre a teoria institucionalista, o *policy transfer*, e o embasamento empírico do caso estudado. Para fins didáticos, este capítulo foi dividido em subitens. Primeiro é discutido como o Programa Bolsa-Escola surgiu, e como foi implementado de maneira bem sucedida no Distrito Federal para depois ser difundido nacionalmente através do Programa Nacional do Bolsa Escola. Depois a pesquisa é afunilada para tratar dos principais agentes específicos do processo de transferência, que são a organização não governamental Missão Criança e o fundador da instituição, Cristovam Buarque. A penúltima parte do

---

<sup>23</sup> Entre as dificuldades e problemas metodológicos que existem no estudo do *policy transfer* está o acesso direto aos participantes do processo. As redes formadas pela transferência de políticas públicas são algo evanescente. Assim que a transferência ocorre, ou falha, elas deixam de existir (EVANS; LANA, 2004).

capítulo trata especificamente do Equador. Primeiramente são analisadas as características econômicas, políticas e sociais à época da transferência, para posteriormente tratar do caso do *Beca Escolar* no país. E por fim, conexões das teorias institucionalistas, do *policy transfer* e do *lesson drawing*, com as questões mais relevantes da transferência são feitas na parte conclusiva do capítulo.

## 5.1 O PROGRAMA BOLSA-ESCOLA

As raízes conceituais do Bolsa-Escola foram desenvolvidas no início da década de 1980. Com a fragilidade da economia brasileira frente às flutuações econômicas globais, o elevado endividamento externo, e os planos de estabilização para conter a hiperinflação, as condições de vida das famílias mais pobres foram as mais fragilizadas. O modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil começou a atrair inúmeras críticas. Um grupo de discussão, o *Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo*, reunia professores, estudantes, e profissionais liberais liderados pelo então reitor da Universidade de Brasília (UnB), Cristovam Buarque, na qual eram discutidas soluções para os grandes problemas nacionais e formuladas políticas para resolvê-los. O grupo de reflexão funcionava dentro do Centro *de Estudos Avançados Multidisciplinares*, e foi nesse núcleo que se iniciaram os debates que resultariam na proposta do Bolsa-Escola (BUARQUE, 19\_) (EVANS; LANA, 2004) (SHEI, 2009).

Desde o início dos trabalhos, o núcleo de estudos tomou a situação da educação básica como o problema mais imediato a ser resolvido. Os dados escolares do Brasil no final da década de 80 dão um indicativo da profundidade do problema: a taxa média de matrícula no ensino fundamental era de aproximadamente 85%, e 15% das crianças de 10 a 14 anos eram analfabetas. Assim, o primeiro problema colocado em pauta foi a educação e a evasão escolar devida à pobreza. Em 1987, surgiu uma proposta política que envolvia o pagamento de uma quantia mensal às famílias pobres para manter suas crianças na escola, ainda com o nome de *Renda Mínima Vinculada à*

*Educação*<sup>24</sup> (BUARQUE, 19\_) (EVANS; LANA, 2004) (SHEI, 2009); (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

O Programa Bolsa-Escola foi estruturado para garantir o acesso universal das crianças brasileiras à educação. O Programa partiu da idéia de que crianças não vão à escola porque suas famílias precisam que elas trabalhem para complementar a renda familiar. Logo, a solução seria pagar uma bolsa para que elas estudassem, diminuindo a evasão escolar. Deixando de trabalhar, as crianças dedicariam mais tempo aos estudos, tornar-se-iam mais produtivas na escola, e a família passaria a dar mais importância à educação de seus filhos (BUARQUE, 19\_) (EVANS;LANA, 2004) (SHEI, 2009).

Cristovam Buarque teve a primeira oportunidade de implementar o Bolsa-Escola no Brasil quando eleito Governador do Distrito Federal (DF) em 1994. O primeiro programa institucional do Bolsa-Escola foi implantado no dia 3 de janeiro de 1995. O projeto operacionalizado no DF daria direito às famílias credenciadas o pagamento de um salário mínimo (US\$ 76, em 1999) mensal, pago preferencialmente à mãe, sob a condição de que todas as crianças estivessem matriculadas e atendendo aulas regularmente nas escolas públicas (EVANS; LANA, 2004, p.196) (BUARQUE,19\_).

Durante o mandato de quatro anos do governador Cristovam Buarque, houve a tentativa de universalizar o Bolsa-Escola no DF. Ao final de 1998, 25 mil famílias e mais de 50 mil crianças eram beneficiadas pelo Programa. O custo do Bolsa Escola no DF foi menor que 2% de seu orçamento total.As famílias que se inscreviam eram selecionadas de acordo com um sistema de pontuação que priorizava as famílias mais carentes. As famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo *per capita*, morando no DF por cinco anos e com crianças de 7 a 14 anos de idade teriam direito a receber o benefício se as crianças mantivessem uma frequência de 90% nas aulas na escola pública. Caso existisse algum desempregado ou autônomo na família seria preciso confirmar sua inscrição nos programas de emprego e renda da Secretaria do Trabalho do DF (ARAÚJO & NASCIMENTO, 2001); (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

---

<sup>24</sup> Em 1994, a partir do trabalho desenvolvido pelo grupo da UnB, Buarque publicou um livro "A revolução nas prioridades", no qual ele desenvolve os fundamentos para um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil. O programa da Bolsa-Escola estava incluso em 103 outras reformas (EVANS; LANA, 2004, p.198).

Outros componentes de análise da situação familiar também eram considerados, como o fato da família ser monoparental, o número de filhos, posse de poucos bens, e a existência de doenças crônicas entre seus membros. O Programa era válido por somente um ano e a família poderia renová-lo, caso as condições requeridas fossem mantidas. O financiamento do Programa veio das dotações orçamentárias do DF, da União e de Organizações não-governamentais (ONG's) (AGUIAR; ARAÚJO, 2002); (SUPLICY e BUARQUE, 1997, p.86).

Os critérios adotados pelo Programa visavam evitar que o benefício se transformasse em moeda política. Ao adotar a impessoalidade na seleção das famílias beneficiadas, impedia-se o controle da distribuição da bolsa por agentes estranhos ao Programa. A participação da comunidade por meio da Comissão Executiva Local do Programa também aumentava sua transparência. Os problemas operacionais do Bolsa-Escola poderiam ser diretamente resolvidos entre a Comissão Executiva Local e as mães beneficiárias (AGUIAR; ARAÚJO, 2002)<sup>25</sup>.

O Programa Bolsa-Escola começou a atrair a atenção de especialistas em políticas públicas, com premiações e avaliações positivas. Devido à boa governança na administração do Programa, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), premiou o Bolsa Escola através do Programa de Gestão Pública e cidadania. O escritório brasileiro da UNESCO também homenageou o Programa através de avaliações preliminares, introduzindo a proposta nas arenas de debate nacionais e internacionais. Outras instituições também avaliaram o Bolsa Escola, incluindo o Ministério do Planejamento, o Ministério da Educação, a Organização Internacional do Trabalho, o Banco Mundial e a Fundação Ford (SHEI, 2009, p.5).

Três anos depois de sua implementação o Programa foi avaliado pela UNESCO e pela UNICEF. Dados quantitativos e qualitativos foram utilizados para concluir que o Programa melhorou a qualidade de vida e a auto-estima

---

<sup>25</sup> Juntamente com a Bolsa-Escola, foram criados programas que complementassem o seu funcionamento. O *Poupança Escola*, garantia ao estudante de toda família já beneficiária um salário mínimo por ano. Se o estudante repetisse o ano por duas vezes consecutivas ele perderia a poupança que havia sido depositada numa conta bancária especial. Ao final da quarta série do primeiro grau, o estudante poderia sacar metade do valor depositado, e a outra metade o aluno poderia retirar ao final da oitava série. Quando o aluno terminasse o segundo grau, ele poderia receber todos os recursos creditados em sua conta (Suplicy e Buarque, 1997, p. 87).

das famílias pobres, gerou uma cultura educacional positiva, contribuiu para o desenvolvimento da cidadania, e aumentou o interesse da família pela educação de seus filhos. Adicionalmente o Programa criou uma imagem positiva na frequência às aulas, prevenindo o trabalho infantil (EVANS, LANA; 2004); (SHEI,2009) (ARAÚJO; NASCIMENTO, 2001).

[...] In general, Bolsa-Escola has proven effective in developing the poor child's right to attend class and avoid child labor. Although many children were already matriculated, their assiduity was lowered by poverty and by the need to work to complement their family income [...] (ARAUJO & NASCIMENTO, 2001, p.5)

O Programa no DF atendeu ao seu objetivo fundamental que era garantir que as crianças de famílias de baixa renda permanecessem na escola durante o período escolar. Os custos operacionais baixos e os resultados positivos levaram a UNESCO a recomendar ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) o financiamento de projetos similares. Rapidamente a experiência de Brasília se tornou uma referência internacional (EVANS; LANA, 2004, p.198).

## 5.2 O PROGRAMA NACIONAL DO BOLSA- ESCOLA

Em 11 de abril de 2001, o Bolsa Escola se transformou em um dos mais amplos programas sociais do mundo, quando foi sancionada a lei que instituiu o Programa em âmbito federal. O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola" (PNBE) foi idealizado inicialmente como uma proposta educacional que se realizava em dois níveis: primeiramente favorecia o acesso e a permanência de crianças carentes na escola, e em segundo lugar, empreendia ações afirmativas para o desenvolvimento de ações sócio-educativas. Propunha também o acompanhamento das ações por um conselho comunitário, que encaminhava o processo de construção do Programa localmente (VALENTE, 2003).

Os objetivos do Bolsa-Escola poderiam ser descritos em quatro itens centrais: a) aumentar a escolaridade, e por meio disso reduzir a pobreza de

longo prazo; b) reduzir a pobreza de curto prazo; c) reduzir a incidência do trabalho infantil; e d) atuar como uma espécie de rede de seguridade (FERRO, KASSOUF; 2005, p. 427).

O raciocínio inerente a esta política é a possibilidade de rompimento com o ciclo intergeracional da pobreza. A camada mais pobre da população estuda menos porque se depara com uma restrição de crédito, e a renda do trabalho das crianças é fundamental para a sobrevivência da família. Ao pagar uma quantia em dinheiro às famílias mais carentes, a bolsa serve como um alívio financeiro de curto prazo. No entanto, conforme as crianças pobres estudam mais suas chances no mercado de trabalho serão melhores, assim como sua remuneração. Estes futuramente incentivarão seus filhos a estudar reduzindo a pobreza de longo prazo (FERRO, KASSOUF; 2005) (STAL, 2002).

Outra consequência é a redução do tempo livre das crianças. O valor da bolsa substituiria a contribuição da criança à renda familiar, elevando-se o custo de oportunidade da criança em não frequentar a escola. O Bolsa-Escola também pode ser visto como uma rede de seguridade, pois seus beneficiários são famílias extremamente pobres e suscetíveis a todos os tipos de choques econômicos e conjunturais (FERRO, KASSOUF ; 2005, p.427) <sup>26</sup>.

Em termos práticos, tais objetivos se transfiguravam na intenção de garantir, em todos os 5.561 municípios brasileiros, um benefício mensal para as famílias cuja renda era de até R\$ 90,00 mensais per capita, com membros em idade escolar (entre 6 e 15 anos completos), e matriculados no ensino fundamental com frequência maior ou igual a 85%. Poderiam ser inscritas no programa até três crianças por família. Era fornecido um cartão magnético à mãe, que era a responsável pelo recebimento da bolsa, que equivalia a R\$15 mensais por criança (acumulando no máximo R\$ 45 referente ao pagamento de bolsas para três crianças). Este valor era diretamente sacado nas agências bancárias ou nos correios (FERRO, KASSOUF; 2005) (STAL, 2002) (VALENTE, 2003).

---

<sup>26</sup> O Bolsa Escola dentro do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) se tornou um instrumento importante no combate ao trabalho precoce em atividades penosas, de elevado risco de morte e que comprometem o desenvolvimento físico e social das crianças como: nas carvoarias, zonas de corte da cana de açúcar, e colheita do sisal (LAVINAS,200\_); (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

Assim como no DF, alguns governos locais também impunham condições sobre os adultos da família para o recebimento da bolsa como, por exemplo, participar em reuniões organizadas pela administração do Programa, se cadastrar no SINE ou em programas de promoção e geração de renda. A finalidade era estimular o desenvolvimento pessoal ao envolver os membros da família na reinserção no mercado de trabalho (LAVINAS, 2001).

A lei que criou o PNBE estabelecia que os programas fossem executados pelos municípios. A implementação do PNBE no município não exigia contrapartida financeira dos municípios, e era feita por intermédio da assinatura de um termo de adesão específico. Logo em seguida, caberia ao município instituir uma lei municipal, que previa a criação de um programa local de renda mínima vinculada à educação. Os municípios teriam também a responsabilidade de: instituir um Conselho de Controle Social<sup>27</sup> com a participação de líderes e autoridades locais, registrar as famílias carentes que tivessem direito ao benefício, controlar a frequência escolar das crianças bolsistas, e desenvolver ações sócio-educativas, visando a permanência das crianças na escola (STAL, 2002); (SCHWARTZMAN, 2005).

Em cada Estado da Federação, o Programa adquiriu algumas características particulares com relação ao programa original, inclusive nomes específicos. No entanto, o eixo central do Programa foi mantido (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

A difusão do Bolsa Escola entre os municípios brasileiros foi fortemente influenciada pela ideologia nele contida. Primeiramente, a posição ideológica defendida por Cristovam Buarque acerca da desigualdade social, o papel da educação na cidadania e a necessidade de pagar uma “dívida social aos pobres”, foram relevantes para o seu apoio. Para o político, os programas sociais implantados durante sua administração eram obrigações do Estado, e fazia parte dos direitos sociais da população mais carente. A filiação partidária dos prefeitos também influenciou a implementação do Programa nacionalmente. Os prefeitos aliados aos partidos da esquerda eram os mais

---

<sup>27</sup> Todo o processo de acompanhamento e supervisão do programa era feito pelo Conselho de Controle Social. Era exigido que entre os integrantes do conselho pelo menos 50% fossem representantes da sociedade e sem vínculos com a administração do município. Era também realizada auditoria nos municípios participantes do programa pela Secretaria do PNBE (MEC, 200\_).



prováveis a adotar o Programa, em contrapartida aos políticos de direita (SHEI, 2009, p.6).

Até o final de 2001, o Bolsa-Escola foi implementado em 98% dos municípios brasileiros, beneficiando cerca de oito milhões de crianças de cinco milhões de famílias, com um custo de US\$ 700 milhões. O Bolsa-Escola tornou-se a “menina-dos-olhos” dos governos e agências internacionais. Beneficiou milhões de crianças brasileiras e recebeu amplo apoio da opinião pública como instrumento efetivo de combate à baixa escolaridade dos segmentos mais vulneráveis da população (JANVRY *et alii*, 2005, p.8); (SCHWARTZMAN, 2005, p.2)

O Bolsa-Escola brasileiro também serviu de inspiração para o desenvolvimento de projetos similares em outros países da América Latina e da África. Programas similares foram introduzidos em El Salvador, São Tomé, Príncipe, Equador, Moçambique, Guatemala e América Central.

Apesar da difusão internacional do Bolsa-Escola e do apoio de reconhecidas agências multilaterais, muitas críticas foram feitas ao Programa<sup>28</sup>. Além dos impactos diferenciados nas várias regiões do país, a maioria dos programas municipais e estaduais não teve os mesmos resultados que no DF. Enquanto ali era necessário somente 1% do orçamento distrital para beneficiar quase todas as crianças, em Salvador na Bahia seria preciso 20% do orçamento estadual para alcançar o mesmo resultado. Em algumas instâncias somente uma pequena porcentagem da população era beneficiada, como no caso do programa de Recife que conseguia ajudar somente 20% das famílias com as características mencionadas (EVANS; LANA, 2004); (CARDOSO, SOUZA, 2004).

A transferência poderia ser de baixo valor, ser substituída por doações em espécie (cesta básica, alimentos não perecíveis, etc...), ou também poderia

---

<sup>28</sup> Em relação ao PNBE, Ferro e Kassouf (2005) consideravam que, em primeiro lugar o programa não levava em consideração o custo de oportunidade das crianças de acordo com a sua idade, mantendo o valor da bolsa independente desta variável. Em segundo lugar, as regiões mais vulneráveis do país não eram atendidas, pois eram incapazes de financiar um programa de tal magnitude. Em terceiro lugar as famílias com crianças menores de seis anos eram desclassificadas, mesmo as extremamente necessitadas. E por fim, o programa não exigia um número mínimo de semestres freqüentados pelos alunos. Neste caso, os pais poderiam tirar as crianças da escola para que trabalhassem em atividades sazonais, retornando-as ao programa em seguida, ou ainda mantê-las no trabalho em detrimento do tempo de lazer e estudo como forma de aumentar os rendimentos da família (FERRO, KASSOUF; 2005).

existir uma rotação anual de famílias beneficiárias. Na qual, a família teria direito a bolsa por somente um ano, depois outra família seria contemplada. Isto provocaria descontinuidades no que diz respeito aos estudos das crianças da primeira família beneficiária, que provavelmente deixariam a escola, para voltar ao trabalho infantil. Mesmo que o Programa só se responsabilizasse legalmente em manter o benefício por um ano, na prática esses termos eram flexibilizados e havia tolerância no que diz respeito à renovação da bolsa. Mas não havia garantia do benefício durante o ciclo escolar básico de sete anos. Isto expõe a fraqueza do Programa no que diz respeito aos objetivos de longo prazo. Frequentemente o Programa não era ligado a outras políticas, metas não eram definidas, e a sua continuidade era comprometida pela falta de coordenação (LAVINAS, 2001).

A frequência às aulas era muitas vezes contabilizada por cada criança e não por todos os filhos em idade escolar, pertencentes à família. Os controles de frequência eram feitas de forma não sistemática, e havia resistência dos professores em reportar às autoridades a ausência dos alunos. Do ponto de vista do custo e do benefício, a família poderia optar por incluir alguns filhos no programa e outros no trabalho infantil. Em relação ao valor repassado às famílias, uma criança em atividade laboral numa cidade grande (engraxar sapatos, vigiar carros, etc..) arrecadava por mês mais que a quantia paga pelo Bolsa-Escola Federal <sup>29</sup>. O foco de alguns programas municipais não era o término do ciclo escolar básico, e sim ocupar o tempo ocioso das crianças. A pressa em colocar tais programas em operação e a falta de recursos financeiros foram grandes responsáveis pelas descontinuidades. Todas estas questões somadas tinham um efeito negativo no Programa como instrumento de promoção do bem estar social (AGUIAR; ARAÚJO, 2002);(EVANS; LANA, 2004); (CARDOSO; SOUZA, 2004, p.199).

---

<sup>29</sup> De acordo com pesquisas realizadas diretamente com crianças e adolescentes em situação de rua no DF, a renda média conseguida entre 1997 e 1998 na rua foi mais de R\$ 6,00 por dia ou cerca de R\$ 130,00 por mês. No entanto, em pequenas cidades no interior do país, principalmente nas áreas rurais, o valor pago pelo Programa Federal era significativo para as famílias em situações de extrema pobreza e com poucas alternativas de trabalho (AGUIAR; ARAÚJO, 2002).

### 5.3 MISSÃO CRIANÇA

No final do seu mandato como governador do DF, no dia 14 de Dezembro de 1998, Cristovam Buarque fundou uma organização não-governamental chamada Missão Criança. A Missão Criança é:

[...] uma organização da sociedade civil de interesse público não governamental, não partidária, não-religiosa e sem fins lucrativos, voltada para o combate a todas as formas de pobreza e exclusão social. Luta pelos direitos da criança, em especial pela erradicação do trabalho infantil e pelo direito irrestrito de toda criança ter acesso à escola. Trabalha também para expandir o Programa Bolsa-Escola no Brasil e no mundo [...] (BUARQUE, p. 19\_)

Portanto, um dos objetivos da Missão Criança era criar uma rede nacional de apoio ao Programa Bolsa-Escola, divulgar sua implementação em nível nacional e internacional, e impedir que os governos locais interrompessem o Programa. A fundação da Missão Criança foi possível devido ao desenvolvimento de *expertise* durante a administração de Cristovam Buarque em Brasília. Muitos especialistas envolvidos na implementação do Bolsa-Escola começaram trabalhando na Missão Criança e tiveram papel fundamental na transferência do Bolsa-Escola para o Equador (EVANS;LANA, p.199, 2004); (BUARQUE, 19\_) (SHEI, 2009).

A Missão Criança age não somente como um órgão assistencialista, mas também oferece consultoria e monitora a execução dos programas. Ela trabalha com as instâncias municipais, os governos estaduais, agências internacionais, ONG's parceiras e empresas interessadas em implementar e expandir programas de erradicação do trabalho infantil. Tal trabalho inclui a identificação dos problemas locais e o desenvolvimento de um programa piloto de acordo com o diagnóstico feito. Na fase técnica de implementação, são transferidas experiência e tecnologia em como registrar famílias e distribuir os benefícios.

A Missão Criança também administra uma versão não-governamental do programa Bolsa-Escola. O projeto é chamado de *Bolsa-Escola Cidadã*, e funciona em diversas regiões do país, em áreas urbanas e rurais. Ele também

consiste na concessão de bolsas a famílias de baixa renda possibilitando o estudo das crianças da família. Este funciona em uma escala menor do que funcionava o PNBE, mas também em diferentes contextos, ajudando a Missão Criança a refinar a versão institucional do Bolsa-Escola, adaptando-o e reformulando-o de acordo com as características do meio<sup>30</sup>. A Missão Criança não conta com subsídio federal para a manutenção do Programa *Bolsa-Escola Cidadã*. A verba é obtida através da doação de indivíduos, do setor privado e organizações internacionais tais como a USAID, EU, UNICEF e UNESCO (EVANS; LANA, 2004); (BUARQUE, 19\_).

Além do *Bolsa-Escola Cidadã*, a Missão Criança desenvolveu programas complementares com foco em criar uma rede de proteção social, aliando projetos sócio-educativos para auxiliar no desenvolvimento autônomo e a emancipação das famílias beneficiadas. O setor privado e a sociedade civil são envolvidos em ações voluntárias para reduzir a exclusão social. Os gestores educacionais e professores que trabalhavam em parceria com o Programa eram capacitados e incentivados a realizar projetos (cursos, palestras e oficinas) de alfabetização e profissionalização da comunidade atendida. A entidade também fazia avaliações acerca dos impactos sociais, com o acompanhamento da evolução das famílias envolvidas no projeto (MISSÃO CRIANÇA, 2004).

O ponto crucial, porém, é a característica essencial que a Missão Criança desenvolveu através da promoção ativa do Bolsa Escola; ela se tornou uma organização que continuamente difunde conhecimento. A entidade organizava conferências e participava de seminários internacionais relacionados à educação e à erradicação do trabalho infantil. Entre os anos de 1999 e 2001, Cristovam Buarque visitou 52 países para disseminar a idéia e os resultados do Bolsa-Escola. Para facilitar a divulgação, a Missão Criança distribui um boletim informativo a cada três meses, mantém um site na internet, faz parcerias com empresas e entidades para a publicação de diversos materiais, entre elas: cartilhas didáticas, documentos promocionais, relatórios

---

<sup>30</sup> O Bolsa-Escola Cidadã também é um projeto desenvolvido pela Missão Criança com o intuito de ser uma agenda de pesquisa, e estratégia da organização para facilitar a transformação das políticas públicas, uma vez que a qualidade das propostas das instituições e ONG's são medidas pela experiência, e consequências práticas.

anuais de atividades, mapa do trabalho infantil e kits institucionais (BUARQUE, 19\_); (EVANS; LANA, 2004).

Algumas publicações são específicas e especialmente voltadas para os diferentes setores da sociedade civil, como os empresários, sindicalistas, ONG's e políticos, e prefeitos que desejariam implementar o Bolsa-Escola. As cartilhas detalhavam o papel de cada um na promoção da educação e no combate ao trabalho infantil. Novamente com o intuito de promover a idéia do Bolsa-Escola, um conjunto destas publicações foram enviadas às agências de desenvolvimento, explicando o Programa e advogando suas raízes ideológicas. (BUARQUE, 19\_); (EVANS; LANA, 2004).

Em 1999, a Missão Criança fez uma aliança com UNESCO para transferir o Programa Bolsa-Escola para o Equador. No relatório de atividades de 2003 e 2004 da Missão Criança, a transferência do Bolsa Escola para o Equador é brevemente citada juntamente com os casos do México, Chile, Argentina, Bangladesh, Guatemala, Honduras, El Salvador, Tanzânia, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Portugal. Todos estes países possuem ou possuíam programas com a mesma metodologia do Bolsa Escola. Estima-se que entre 1997 e 1999, 28 milhões de crianças foram atendidas no mundo inteiro com programas deste gênero (MISSÃO CRIANÇA, 2004).

#### 5.4 O PAPEL DA MISSÃO CRIANÇA NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA

A Missão Criança teve um papel crucial na transferência do Bolsa-Escola para outros países em desenvolvimento. O conhecimento que possui e a influência anteriormente atestada em relação a políticas públicas de acesso à educação mostram sua relevância como *knowledge institution*<sup>31</sup>. Como citado anteriormente, no auge de sua notoriedade a Missão Criança distribuía

---

<sup>31</sup> Evans e Lana (2004) definem a Missão Criança como um *Knowledge Institution(KI)*, termo semelhante ao *Think Tank* anteriormente citado. No entanto, o primeiro conceito estaria mais adequado, devido a dois motivos principais. Primeiro, porque o KI está diretamente envolvido no processo de decisão e implementação do programa, o que ocorreu com a Missão Criança na difusão do Bolsa-Escola ao Equador. E ao mesmo tempo, o termo *Knowledge Institution* ressalta o motivo principal pelo qual a ONG estava no centro do debate político, seu conhecimento e formação técnica acerca do Bolsa-Escola.

ativamente publicações, promovia seminários internacionais e reuniões com organizações governamentais e internacionais. A organização utilizava o seu conhecimento e habilidade em mobilizar órgãos e grupos de interesse a fim de identificar possibilidades de financiamento. Os especialistas técnicos da Missão Criança também viajavam para estruturar e implementar novos programas.

A Missão Criança trabalhava ativamente para criar redes de transferência, para facilitar ou financiar a implementação de esquemas similares ao Bolsa Escola. O seu papel era persuadir os governos dos países em desenvolvimento, dos países desenvolvidos e agências internacionais de que o investimento na educação de crianças carentes era a escolha “racional” para a erradicação do trabalho infantil (EVANS; LANA, 2004).

O papel da Missão Criança no estágio de tomada de decisão (implementar ou não o Programa localmente) era limitada a recomendações. No caso do Equador, a decisão em adotar o Programa foi do então Presidente da República Jamil Mahuad, particularmente em resposta às condições impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o BID. No entanto, dada a participação da Missão Criança no desenho e operacionalização do Programa, ela foi igualmente relevante na avaliação posterior a implementação, e na adoção de sistemas de monitoramento juntamente com ONG`s locais (EVANS, LANA; 2004, p.202).

De acordo com a coordenadora do Projeto *Missão Criança*, Cláudia Camargos, alianças financeiras e técnicas também existiam com a *United Nations Development Programme* (UNDP), UNESCO, UNICEF, Oxfam, USAID, o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (EVANS; LANA, 2004, p.20).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> De acordo com a Missão Criança, os parceiros atuais do projeto são: o Sindicato dos Bancários, a IBM, a ART - Intelligent Technology, HLCA- Human Learning, a Associação dos Servidores do TRT (ASDR), a Click Idéia, a OIT, a JAPAN, a Polítec Solidária, o BrasilTelecom, a Sindireceita, a Fundação Itáu Social, a UNESCO, a UNICEF, e o HelpLink (MISSÃO CRIANÇA, 2011).

## 5.5 A DIFUSÃO DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA PARA O EQUADOR

Cristovam Buarque teve o importante papel de desenvolver e difundir o Programa Bolsa-Escola no Brasil e internacionalmente. Ainda estudante de engenharia mecânica, depois do golpe militar de 1964, Buarque foi perseguido devido ao seu envolvimento com o movimento estudantil de esquerda. Formou-se em 1966, e em 1973 concluiu o seu doutorado na Universidade de Sorbonne. De 1973-1979, ele trabalhou no BID no Equador, Honduras e Estados Unidos. Eleito reitor da Universidade de Brasília para os anos de 1985-1989, depois foi eleito governador do DF entre 1995-1998. Em 2002, foi nomeado Ministro da Educação no primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva. Autor de vários artigos e livros atuou como consultor de vários organismos internacionais e multilaterais. O seu acesso ao meio acadêmico, político e governamental foi importante para criar uma rede nacional e internacional de apoio ao Bolsa-Escola. Sua atividade como agente político propagador do Programa é um exemplo típico de consultor ou *policy entrepreneur*. Entre 1987 e 1994, Buarque fomentou o apoio público à idéia do Bolsa-Escola, apresentando o projeto e tornando-o objeto de debate público em várias cidades pelo Brasil e no exterior (SHEI, 2009, p.1); (EVANS; LANA, 2004).

Atendendo ao convite do UNICEF e do BID, a Missão Criança contribuiu com o seu *know-how* na implementação do Bolsa-Escola no Equador em 1999. No ano de 2002, o governo equatoriano atendia mais de 40 mil famílias com o benefício do Programa. Os detalhes da transferência serão tratados no próximo item, de maneira que as circunstâncias econômicas e políticas equatorianas são tratadas primeiramente, a fim de contextualizar não somente as dificuldades inerentes no processo, mas também os resultados alcançados com a transferência.

### 5.5.1 Economia

O Equador é um país caracterizado por altos níveis de pobreza e desigualdade. No que diz respeito ao ensino público, houve na década de 1990 uma piora nas taxas de repetição, de evasão escolar, e de matrículas do ensino primário e secundário. Entre 1998 e 1999, a taxa de matrícula do ensino primário, no litoral equatoriano caiu de 75,2% para 65,3% entre as famílias pobres. No meio urbano, a mesma taxa caiu de 91% para 81,7%. Entre os alunos de famílias carentes, público-alvo do Bolsa-Escola a taxa de matrícula caiu de 82,1% para 75,2% queda de quase 10%. Em 1999, 53,8% das famílias pobres não matricularam seus filhos na escola, por problemas econômicos.

Na tentativa de reter as crianças mais carentes na escola o governo equatoriano, em 1999 decidiu implementar um programa de transferência de renda baseado no Bolsa Escola brasileiro. O objetivo do programa era tratar as desigualdades estruturais que surgiram em consequência das crises econômicas que tinham assolado o país (BEDI; PONCE, 2008).

Atribui-se esta crise no final da década de 1990 ao desastre natural o El Niño de 1997-1998, à queda mundial do preço do petróleo durante o ano de 1998 e à desvalorização do *Sucre*. O esgotamento das reservas monetárias e o forte aumento do déficit fiscal serviram para detonar um ataque especulativo contra a moeda nacional, que provocou desvalorização e crise bancária. Apesar da recuperação do preço do petróleo em 1999, a crise financeira seguiu repercutindo nos setores produtivos. A economia Equatoriana decresceu 7,3% durante 1999, e em consequência desta queda, o desemprego aberto praticamente duplicou: de 9,2% em junho de 1998 foi para 16,9% em junho de 1999. A pobreza que na época era medida por um nível de renda inferior a US\$ 2,00 diários por pessoa, cresceu de 37,9% para 43,8% em 1999. O salário mínimo teve uma redução real de 22% entre janeiro de 1998, a junho de 1999, com uma inflação anual de 60,7% em 1999 (AGUIAR e ARAÚJO, 2002); (VOS *et alii*, 2000).

A crise afetou toda a população equatoriana, mas principalmente a população carente. Com a vulnerabilidade da população equatoriana somada às limitadas e precárias redes de seguridade, tornou-se urgente revisar os



programas de proteção social no Equador. Em um período inferior a seis meses houve uma rápida deterioração nas condições de vida da população equatoriana, sem contar os efeitos no desenvolvimento humano de longo prazo (VOS *et alii*, 2000).

As famílias mais pobres do Equador enfrentaram a crise cortando gastos na educação dos seus filhos. Em torno de 20% dos beneficiários do *Bono Solidario*<sup>33</sup>, indicaram que desejavam matricular um ou mais de seus filhos na escola, mas devido a questões financeiras ligadas à crise, não puderam fazê-lo. Entre os meses de abril e julho de 1999, 15% das famílias beneficiadas não enviaram seus filhos à escola. Ou seja, 230 mil crianças entre 6 e 15 anos de idade saíram do sistema escolar em menos de seis meses. De janeiro a julho de 2000 o número de crianças trabalhadoras subiu de 153 mil para 187 mil.

Os efeitos da crise e o desgaste econômico e social somavam-se aos problemas do sistema educacional equatoriano. A falta de qualidade, a limitada capacidade de investimento, e as greves constantes comprometiam a educação formal entre as famílias mais carentes. Logo, o *Beca Escolar* surgiu como uma opção para fortalecer o deficiente sistema de proteção social do Equador aliando-o à frequência às aulas e ao prolongamento da educação formal.

### 5.5.2 Política

No que diz respeito à estabilidade política, o Equador durante muitos anos não conseguiu uma continuidade administrativa. Durante o período de 1992-1999, o país teve seis presidentes. A crise política persistia devido à crescente insatisfação da população em relação às medidas de estabilização econômica. Em Janeiro de 2000, o presidente Jamil Mahuad foi destituído

---

<sup>33</sup> Durante a mesma época em que o *Beca Escolar* foi implementado, também foi instituído o programa *Bono Solidario*. Este programa visava compensar os pobres pelas perdas reais no seu poder de compra, com foco nas mães de família com rendimentos inferiores a US\$ 40, deficientes físicos e cidadãos idosos. Rapidamente o *Bono Solidario* se tornou um dos maiores programas de transferência de renda no Equador, utilizando 1% do PIB. Em 2000 o programa alcançou 1,2 milhões de beneficiários, representando 45% dos lares equatorianos (BEDI; PONCE, 2008, p.6).

através de um golpe organizado por políticos locais e militares, que então deu posse ao vice presidente Gustavo Naboá.

A destituição de Mahuad causou uma interrupção no processo de transferência do Bolsa Escola. A interrupção foi agravada ainda mais pela constante troca dos ministros responsáveis pelos departamentos da Educação e do Bem Estar Social. De acordo com Evans e Lana (2004), o processo de transferência e implementação do *Beca Escolar* foi longo e descontinuado, e os papéis dos agentes variaram consideravelmente com o tempo (EVANS; LANA 2004, p.204).

Foi também em 2000 que, numa Carta de Intenções ao FMI, o governo equatoriano se comprometeu a criar um programa de Proteção Social. O programa seria focalizado no extrato mais pobre da população, afetado pela crise econômica, com ações de curto prazo e a criação de iniciativas de médio prazo orientadas para resolver problemas que surgiram com a crise. Neste segundo grupo encontrava-se o *Beca Escolar*, que trazia o bordão *Todos los niños e niñas a la escuela*. A expectativa do Programa era atender anualmente 286 mil famílias e 572 mil crianças dos estratos mais pobres da população. As três ações principais do Programa poderiam ser resumidas em: 1) Bolsa para as famílias com filhos entre 6 e 15 anos ; 2) O Poupança Escola, com uma transferência monetária para as crianças ao término de cada ano escolar; 3) e prêmios aos professores que não faltassem às aulas, e se esforçasse para melhorar o nível de frequência dos alunos .O financiamento viria da realocação dos recursos existentes no orçamento do governo, além de novos créditos do BID, do Banco Mundial e de outros organismos multilaterais (AGUIAR e ARAÚJO, 2002, p.73)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Portanto, além do *Beca Escolar* havia mais dois programas a ele associados e destinados à melhoria do sistema educacional equatoriano. O Poupança Escola consistia no depósito anual, feito pelo governo, aos alunos beneficiados pelo *Beca Escolar*. O depósito era equivalente ao valor de um mês do Beca Escolar (US\$10). O direito ao saque do valor ao final de cada período (metade da poupança após a sexta série e a outra após o último ano do ciclo escolar básico) era condicionado a que o aluno não tivesse duas repetições consecutivas na mesma série ou abandonasse a escola. Foi também desenvolvido um incentivo aos professores, tendo em vista a sua atuação nas áreas rurais. Cada professor que tivesse na sala de aula crianças do programa Beca Escolar receberia um benefício mensal (US\$ 25), desde que não faltasse em nenhuma aula do mês (comum nas regiões mais pobres) e os alunos tivessem uma frequência mínima de 90%.O custo anual do programa equatoriano foi estimado em US\$ 38 milhões, dos quais US\$ 25,7 milhões iriam para as bolsas, US\$ 3,5 milhões para os professores, e US\$ 5,7 milhões para as poupanças. Grande parte desta quantia seria financiada pelo Banco Mundial e pelo BID. Menos do que 10% do custo total do

O papel das agências multilaterais é relevante, pois a dependência dos países Latino Americanos no que diz respeito à ajuda externa potencializa a posição das agências com respeito à gestão das políticas nesses países. O financiamento do *Beca Escolar* no Equador através do Banco Mundial e do BID teve duas condições principais: primeiro que os fundos seriam destinados a um programa educacional<sup>35</sup>, e segundo que estas instituições teriam um papel relevante no desenvolvimento do programa.

O apoio das agências multilaterais nestas iniciativas na América Latina está diretamente relacionado à promoção das chamadas “reformas de segunda geração”. Estas reformas envolvem medidas de proteção social, direcionadas à saúde e educação com o objetivo de alcançar os *Millenium Development Goals* (MDG) para a região. O Programa Bolsa-Escola tratava direta e indiretamente das três primeiras medidas do MDG para a região: 1) erradicação da fome e miséria; 2) universalização do ensino básico; 3) promover a igualdade dos gêneros, delegando mais poderes às mulheres. A identificação ideológica do Banco Mundial e do BID restringiu as possibilidades para os oficiais equatorianos, o que levou à adoção do *Beca Escolar* em lugar do Programa nacional *Bono Solidário* (EVANS, LANA; 2004, p.204).

### 5.5.3 O Programa Beca Escolar

Em outubro de 1999, Cristovam Buarque foi convidado pelo Banco Mundial e BID para apresentar o Programa Bolsa Escola aos oficiais equatorianos. Havia desentendimentos quanto ao conceito e detalhes do Programa dentro do governo equatoriano. Por isso a Missão Criança desempenhou um papel fundamental nesta fase inicial de negociação, apresentando as vantagens e o relativo sucesso do Programa no Brasil. O Presidente do Equador e o Ministro da Educação foram também pessoalmente envolvidos nas primeiras fases do *Beca Escolar*.

---

programa era financiado pelo orçamento nacional (LAVINAS, 200\_); (AGUIAR e ARAÚJO, 2002).

<sup>35</sup> O programa *Bono Solidário* não foi considerado próprio para financiamento, devido a problemas de focalização e condicionalidades do Banco Mundial (EVANS, LANA; 2004, p.204).

Um projeto de consultoria foi montado para estruturar um programa similar ao Bolsa Escola brasileiro. Especialistas do BIRD e do BID trabalharam em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Humano e o Ministério da Educação do Equador. Foram também convidados para contribuir tecnicamente com o *Beca Escolar* a UNESCO e a Missão Criança. Os Bancos multilaterais direcionaram em torno de US\$ 90 milhões para financiar o Programa durante o período 2000-2003 (EVANS, LANA, 2004).

Nos meses que se seguiram foi feita uma série de estudos de implementação. Entre as pesquisas conduzidas, foram analisadas: 1) a infraestrutura educacional do país; 2) a legislação acerca da educação básica; 3) o desenvolvimento de critérios para selecionar as famílias mais carentes; 4) a implantação de sistemas de monitoramento; 5) formas de pagamento; 6) estratégias de recursos humanos; e 7) a implementação de programas pilotos (EVANS, LANA; 2004, p. 205).

Os objetivos centrais do Programa eram: 1º) melhorar as taxas de matrícula na camada mais pobre da população; 2º) combater a repetência e a evasão escolar; 3º) aumentar as taxas de frequência e estimular a conclusão do ensino básico. Com propostas praticamente iguais, a essência do *Beca Escolar* era praticamente a mesma que a do Bolsa Escola. No curto prazo, o Programa seria um instrumento de transferência de recursos para as populações mais carentes, eliminando o trabalho infantil. E no médio e longo prazo, a finalidade era aumentar a capacitação formal das pessoas no intuito de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza (LAVINAS, 2001); (AGUIAR e ARAÚJO, 2002).

No *Beca Escolar*, similarmente ao Bolsa Escola, uma quantia é dada à família carente com crianças em idade escolar (de 6 a 15 anos), contanto que elas mantenham uma frequência de 90% nas aulas. O valor mensal estimado a ser revertido às mães era de aproximadamente US\$ 10 por criança, a ser pago a cada dois meses através do sistema bancário. O valor da bolsa cobria os gastos mensais com a educação das crianças e o custo de oportunidade no mercado de trabalho para dois filhos em média por família<sup>36</sup>. A população

---

<sup>36</sup> Os custos diretos mensais (gastos com matrículas, uniformes, livros, materiais escolares e transporte) em 1998, por criança era de US\$3,35. E o custo de oportunidade

beneficiada com a iniciativa era aquela com a renda mensal inferior a US\$ 60, que à época foi estimada em 286.000 famílias, e 572.000 crianças. Destas, 74% viviam nas áreas rurais do Equador, onde a pobreza é mais pronunciada (AGUIAR e ARAÚJO, 2002); (LAVINAS, 2001).

Com a interrupção do processo de transferência do Bolsa Escola ao Equador, após a destituição de Jamil Mahuad e a constante troca de ministros, houve a retomada do processo, sob a administração de Gustavo Naboá.

A primeira versão do *Beca Escolar* foi refinada continuamente devido a: restrições orçamentárias, desavenças políticas entre os ministérios envolvidos e inconsistências no sistema de identificação das famílias beneficiárias. Outro entrave para o processo foi a contínua transferência do Programa para a tutela de diferentes Ministérios: surgiu primeiramente no Ministério do Desenvolvimento Humano, depois passou para o Ministério da Educação e Cultura, depois para o Conselho de Modernização Nacional, até que finalmente em janeiro de 2001, foi alocado para o Programa de Proteção Social no Ministério do Bem-Estar Social.

Durante o mesmo período, uma delegação do *Beca Escolar* teve uma reunião com os especialistas do Banco Mundial e do BID em Washington para discutir o andamento do projeto. Ficou acordado entre os oficiais equatorianos e os consultores dos bancos que o governo deveria desenvolver uma versão final do Programa. No entanto, quando a versão final estava completa, os dois bancos se retiraram do projeto.

[...] surprisingly and without explanation, the WB decided to withdraw its funding because it identified other investment priorities. The IDB on the other hand kept to the agreement initially but then decided not to continue the funding. So we decided to go on by ourselves not only with the programme design but also with the implementation [...] (Entrevista com Francisco Enriquez, servidor público, governo do Equador EVANS; LANA, 2004, p.205).

Todavia, mesmo sem financiamento externo o governo equatoriano decidiu levar adiante o *Beca Escolar*. O Programa piloto foi iniciado em abril de 2001, com o apoio técnico e financeiro da UNICEF, e em 2002 a versão nacional foi implementada. De 1999 a 2002 o governo brasileiro não foi

---

(medido como a renda auferida de crianças em atividade laboral) era de US\$ 1,60 (AGUIAR e ARAÚJO, 2002, p.73).

envolvido no processo de transferência e formulação do *Beca Escolar*, mas a Missão Criança teve um papel relevante na assistência técnica.

No que diz respeito ao desenho final do *Beca Escolar*, de acordo com o Coordenador Nacional do Programa de Proteção Social do Equador entre os anos de 2000 e 2001, a versão desenvolvida em cooperação com a Missão Criança nunca foi implementado a nível nacional. Os bancos multilaterais financiaram a estrutura inicial de um programa que não foi executado (EVANS, LANA; 2004).

Um comparativo entre o programa original, proposto pelos consultores brasileiros, e aquele que foi realmente operacionalizado mostra os limites e o grau em que ocorreu a transferência. A diferença mais relevante entre o programa brasileiro e o equatoriano é a ênfase do primeiro em melhorar os índices de analfabetismo, enquanto que o segundo estava direcionado para a redução da pobreza através do *CCT (conditional cash transfers)*. Uma evidência deste fato era que a responsabilidade do Programa Bolsa Escola no DF era do Ministério da Educação, juntamente com uma comissão formada pelos Departamentos da Educação, do Desenvolvimento Social e do Trabalho. No Equador o Programa estava sob responsabilidade do Ministério do Bem-Estar Social, no qual o Programa era administrado por somente cinco oficiais.

As diferenças econômicas, estruturais e sociais entre o Equador e o Brasil foram relevantes para a modificação e assimilação do Programa. O Equador é um Estado centralizado, enquanto o Brasil é uma república federativa. No Equador a evasão feminina é maior do que a masculina, e a infraestrutura educacional brasileira é mais desenvolvida e acessível, do que no Equador. Os critérios de seleção das famílias carentes, formas de pagamento e questões relativas à implementação eram também diferentes. Mas os objetivos, os instrumentos e as estratégias eram muito similares entre os programas. A metodologia para a sua operacionalização, porém, decorre nitidamente da transferência direta. Houve, desta forma, uma emulação do Bolsa Escola brasileiro mediado pela Missão Criança (EVANS, LANA; 2004, p.207).

Em poucas palavras, o *Beca Escolar* foi bem sucedido porque foi bem focalizado nas crianças mais pobres da zona rural equatoriana. Em 2001, previa-se o atendimento de 35.000 famílias. Em agosto de 2002 este número

chegou a 43.793 famílias atendidas, com um total de 70.675 crianças beneficiadas. O Programa ainda previa uma fase de expansão para mais 18.917 famílias e 33.910 crianças, um incremento de 43,19%. Em 2003, a Missão Criança foi convidada novamente através da Agência Brasileira de Cooperação, a transferir a tecnologia do pagamento por meio de cartões magnéticos para o Equador (AGUIAR; ARAÚJO, 2002, p.75).

Contudo, a decisão do governo equatoriano em ter transferido o Bolsa Escola foi uma combinação de fatores coercivos e voluntários. Nas entrevistas realizadas por Evans e Lana (2004), o Presidente do Equador tinha interesse em implantar o Programa de Proteção Social para proteger o capital humano do país e ao mesmo tempo articular uma rede de seguridade social para a população carente.

Mas o impulso necessário para a emulação do Bolsa Escola foi dado pela combinação da situação econômica do país com as condicionalidades dos empréstimos do Banco Mundial e do BID. Relatórios emitidos pelas duas entidades sugerem a pouca autonomia do governo equatoriano na escolha e decisão de onde buscar por lições para o desenvolvimento de políticas públicas. Assim, a transferência foi negociada, pois os bancos tiveram que convencer o governo do Equador de que implementar o *Bolsa Escola* era a melhor alternativa disponível.

O caso estudado ilumina alguns aspectos da transferência negociada nos países em desenvolvimento. O governo equatoriano não estava buscando por lições ou "*lesson drawing*" quando entrou em contato com os organismos multilaterais. No entanto, a dependência de capital estrangeiro para implementar esquemas de proteção social, iniciou um processo de transferência do tipo sul/sul no Equador, e a adoção de uma política pública diferente do que os oficiais equatorianos tinham em mente. Neste processo, foi crucial o papel da Missão Criança como instituição detentora do conhecimento (*knowledge institution*) em convencê-los da vantagem em adotar o Programa. Outro aspecto interessante desta transferência é que depois que o Banco Mundial e o BID se retiraram do projeto, o governo equatoriano levou adiante a proposta (EVANS; LANA, 2004, p. 209).

A falta de continuidade administrativa também é uma variável relevante neste estudo de caso, pois se tornou um importante obstáculo para o

desenvolvimento do *Beca Escolar*. A descontinuidade administrativa leva a uma quebra nas redes de transferência, ou mesmo a uma modificação nos seus propósitos. A destituição do Presidente equatoriano e do Ministro da Educação interrompeu o processo de transferência do Bolsa Escola para o Equador, estendendo o processo para dois anos (EVANS; LANA, 2004).

O caso estudado também demonstrou que o processo de *policy-making*, transferência de conhecimento de outro país, produz resultados dissimilares devido ao ambiente político nacional. Disto infere-se, que modificações no programa original são necessárias. É uma estratégia utilizada para tentar reduzir os problemas de implementação e atender necessidades mais prementes dos grupos de interesse locais envolvidos.

No final de 2003, tanto o governo brasileiro quanto o governo equatoriano decidiram unificar os diferentes programas federais de transferência de renda. No Brasil, o Bolsa Escola e mais dois outros programas foram englobados ao Bolsa Família, que passou a ser dirigido por um conselho interministerial especial e um secretário nomeado para a função. Esperava-se inicialmente que o Programa concedesse uma renda mínima de R\$ 50,00 por mês para cada família com renda per capita mensal de R\$ 50 ou menos, com benefícios adicionais para mulheres grávidas, crianças na escola, subsídios para alimentação e gás (SCHWARTZMAN, 2005, p.2).

Diferentemente do Bolsa Escola em que as condicionalidades para o recebimento da bolsa estavam sob as crianças, no Bolsa Família todos os membros chave da casa devem preencher alguns pré-requisitos<sup>37</sup>. O Bolsa Família expandiu-se rapidamente, integrando beneficiários dos programas pré-reforma e incorporando novos beneficiários. A família recebe pagamentos mensais entre R\$15-R\$95. O valor depende da renda familiar, sua composição e pré-requisitos do Programa. (JANVRY *et alli.*, 2005, p.9).

No Equador o Programa que incorporava o *Bono Solidário* e o *Beca Escolar* foi renomeado de *Bono de Desarrollo Humano* (BDH). Educação e saúde são os dois componentes essenciais do Programa, que exige: 1º) que

---

<sup>37</sup> As crianças entre 6 e 15 anos devem estar matriculadas e atender no mínimo 85% das aulas, crianças abaixo dos sete anos de idade devem visitar os postos de saúde para ter seu crescimento monitorado e vacinas atualizadas, mulheres grávidas devem fazer o pré-natal e aulas sobre saúde e educação quando disponíveis, e os membros adultos devem participar de reuniões para discutir questões sobre saúde, higiene e nutrição (JANVRY *et alli.*, 2005, p.9).



crianças de 6 a 15 anos de idade se matriculem na escola e frequentem minimamente 90% das aulas, e 2º) crianças menores de seis anos frequentem postos de saúde para consultas bimestrais, monitoramento do crescimento e onde recebem suplementos nutricionais e imunização (BEDI; PONCE, 2008).

Após a descrição da transferência do Bolsa Escola para o Equador, e suas inconsistências, vamos analisar conjuntamente as teorias tratadas nos primeiros capítulos da dissertação e o caso ilustrativo. O próximo item têm esse intuito, ou seja, enriquecer a discussão referente à transferência de políticas públicas, inserindo novas idéias no debate.

## 5.6 Análise à luz da discussão teórica

### 5.6.1 Análise do caso à luz da literatura do *Policy Transfer* e do *Lesson Drawing*

A intensificação das relações internacionais tem tornando a transferência de políticas públicas entre países um fato mais frequente mas ainda pouco analisado academicamente. A transferência do Bolsa Escola para o Equador se insere neste contexto, num ambiente de maior interligação, com rapidez e agilidade no acesso às informações.

A transferência de idéias e estruturas entre nações tem por objetivo central sanar os obstáculos enfrentados pelos países no que diz respeito a formulação e operacionalização de políticas públicas. Rose (1991) afirma que apesar da especificidade inerente a cada nação no que tange ao momento histórico, a cultura nacional e as institucionalidades políticas, os tomadores de decisões aprendem a partir da observação de um ou mais países, para depois aplicar estas lições nos seus próprios sistemas políticos.

Na literatura do *lesson drawing* e do *policy transfer*, o aprendizado implica uma decisão racional e uma atitude voluntária por parte dos governos em emular instituições e práticas estrangeiras, na medida em que, a partir da *avaliação prospectiva*, a transferência da política pública produziria resultados mais eficientes do que as alternativas disponíveis (DOLOWITZ, 2003); (MARSH e SHARMAN, 2009).

Ao emular o Bolsa Escola, o Equador não buscou voluntariamente o aprendizado de lições no Brasil. O impulso inicial, se não o papel mais relevante, na promoção do Bolsa Escola para o governo equatoriano foi dado pelo Banco Mundial (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A pró-atividade destas instituições no caso do *Beca Escolar* consolida-se com o convite feito a Cristovam Buarque em 1999 para a apresentação do Programa Bolsa Escola aos oficiais equatorianos. Posteriormente estas agências multilaterais também estabeleceram uma parceria com o Ministério do Desenvolvimento Humano e com o Ministério da Educação do Equador para a operacionalização do programa.

Logo, se não houve intencionalidade por parte dos oficiais equatorianos, pode se conjecturar coerção por parte dos organismos multilaterais em implantar a política no país. Evans e Lana (2004) afirmam que relatórios emitidos pelo BID e o BIRD sugerem pouca autonomia por parte do governo equatoriano no aprendizado de lições e desenvolvimento de suas próprias políticas públicas. A consequência desta imposição indireta por parte do BIRD e do BID é a redução da soberania equatoriana. Portanto, nem sempre a ação racional dos gestores é voluntária, sendo ao contrário muitas vezes coagida.

A transferência realizada coercivamente é uma das importantes novidades que Dolowitz e Marsh (1996) introduzem para a análise da transferência de políticas públicas. Evans (2004b) traz uma nomenclatura diferente para a transferência coerciva, denominando-a *transferência negociada*. No entanto, mesmo que exista uma espécie de troca entre os países, as instituições financeiras globais e organizações multilaterais (por exemplo: condicionalidades x investimentos), permanece uma atividade coerciva, pois o país perde sua liberdade.

Desta maneira, é preciso observar as motivações inerentes aos agentes: o que condiciona seus “pontos de vista” e consequentemente as suas atitudes? Políticos e gestores públicos quando iniciam o processo de transferência provavelmente o farão voluntariamente. Todavia, se as organizações internacionais são envolvidas, é provável que resulte em alguma variação de transferência coerciva (DOLOWITZ, MARSH, 2000) (DOLOWITZ, 2003).

Entretanto não é possível afirmar que o todo o processo foi essencialmente coercivo, devido a quatro pontos principais. Primeiro porque o impulso necessário para a emulação do Bolsa Escola foi dado pela situação econômica, na qual o Equador se encontrava, somada às condicionalidades dos empréstimos do Banco Mundial e do BID. O Desastre natural o *El Niño* (1997/1998), a queda mundial do preço do petróleo, e o ataque especulativo contra o *Sucre*, provocaram desvalorização da moeda nacional e crise bancária que repercutiu fortemente nos setores produtivos. Com o nível de desemprego em ascensão, a crise afetou toda a população, principalmente a mais carente, que para se proteger economicamente cortou gastos na educação de seus filhos. Os problemas no sistema educacional equatoriano (a falta de qualidade, pouco investimento e as greves constantes) também somavam-se aos efeitos econômicos. Existia, pressão para a revisão dos programas de proteção social no Equador. Quando a insatisfação da população é grande, a pressão é maior para adotar uma solução, e a incerteza favorece as transferências realizadas coercivamente.

Entretanto não é possível afirmar que todo o processo foi essencialmente coercivo. Nas entrevistas realizadas por Evans e Lana (2004), o presidente do Equador deixou explícito o interesse, prévio à transferência, em formar uma rede de seguridade social para proteger o capital humano do país. E por fim, ao final da formulação do *Beca Escolar* tanto o Banco Mundial quanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento retiraram o seu financiamento ao programa, o que levou o governo equatoriano a adotá-lo independente do financiamento daquelas agências. Estes fatos conjuntamente abrem uma brecha para uma interpretação da transferência na forma mista. A linha contínua desenvolvida por Dolowitz (2003) e explicitada no Capítulo 2 (pág. 45) ilustra uma relação em graus de coerção, iniciando nas políticas voluntárias até as coercivas. No caso do *Beca Escolar*, a transferência se encaixaria no meio da linha, tendendo para a forma semi-coerciva.

Assim, o Bolsa Escola foi a solução encontrada pelos organismos multilaterais, que se encaixava tanto nas suas condicionalidades quanto na sua aplicação prática. Parte da insistência inicial dos organismos multilaterais em implantar o Bolsa Escola no Equador deriva principalmente do discurso imbuído neste programa. O apoio destas agências estava diretamente

relacionado com a promoção das chamadas “reformas de segunda geração”. Essas reformas tinham o objetivo de alcançar os *Millenium Development Goals* (MDG). Dessa forma o Bolsa Escola foi preferido por razões ideológicas. As *ideias* imbuídas no programa tornaram-no vitorioso dentro da arena política, consolidando a racionalidade política do Banco Mundial e do BID em relação às condicionalidades impostas ao Equador. Assim tanto, as ideias (inerentes ao Bolsa Escola) quanto os interesses (das agências multilaterais) tiveram um importante papel no processo de transferência do Bolsa Escola para o Equador.

A experiência do Bolsa Escola no DF foi essencial para consolidar a sua eficácia como política pública. A importância que os gestores públicos dão às lições aplicáveis reflete sua preocupação inicial quanto ao que pode ser operacionalizado e como o programa produzirá o resultado previsto (ROSE, 1991). Ao final do ano de 1998, 25 mil famílias e mais de 50 mil crianças eram beneficiadas pelo programa. Os custos operacionais baixos e avaliações positivas do programa levaram a UNESCO a recomendar ao Banco Mundial e ao BIRD o financiamento de projetos similares, o que tornou a experiência de Brasília referência mundial (EVANS; 2004).

Neste sentido, não existiria uma contraposição entre as afirmações: 1) a transferência de políticas públicas é um processo que auxilia os Estados a absorverem lições bem sucedidas a fim de programar e planejar o desenvolvimento nacional; 2) e que os países em desenvolvimento são constantemente impelidos por nações ou organismos influentes. Desconsiderar a soberania nacional eleva a probabilidade de se conceber uma política mal sucedida, impossibilitando um planejamento adequado.

A ênfase de Dolowitz e Marsh é a transferência de políticas específicas como resultado das decisões estratégicas tomadas por indivíduos dentro e fora da máquina governamental. Ela pode ser considerada uma abordagem ampla, ao analisar a transferência que ocorre dentro dos próprios países, e entre nações. No entanto, como governos, organizações internacionais, organizações não-governamentais e companhias transnacionais influenciam os países a realizar as transferências é a raiz de toda a abordagem.

Apesar da escassa literatura no que diz respeito ao estudo de transferências de políticas públicas entre países em desenvolvimento (do tipo

sul/sul), e em especial sobre o caso estudado, algumas conclusões e hipóteses ainda podem ser feitas. A experiência do Bolsa-Escola no Distrito Federal se tornou referência internacional não somente devido ao seu sucesso local, mas também pela ação de dois canais importantes para a promoção do Programa - a atuação de Cristovam Buarque e o papel da Missão Criança.

Cristovam Buarque, autor de vários livros e consultor de vários organismos internacionais e multilaterais, estava em posição privilegiada no que tange ao livre acesso entre o meio acadêmico e político. Foi uma peça importante para criar uma rede nacional e internacional de apoio ao Bolsa Escola. Sua atividade como agente político propagador do programa é um exemplo típico de consultor ou *policy entrepreneur*. Este foi o intermediador entre o país receptor da transferência (Equador) e as organizações multilaterais que estimularam o processo (Banco Mundial e o BID). Um fator que pode tornar menos clara a distinção entre a transferência voluntária, e a coerciva. Pois ao mesmo tempo em os consultores podem “forçar” determinada política ou reforma sobre os países em desenvolvimento, eles podem ser contratados como agentes de ajuda, consultores independentes.

A ONG Missão Criança foi o órgão divulgador, organizando conferências, participando de seminários internacionais relacionados à educação e à erradicação do trabalho infantil. A instituição oferecia consultoria na implementação e execução do programa. No caso do *Beca Escolar* equatoriano, foi crucial o papel da Missão Criança como instituição detentora do conhecimento (*knowledge institution*), em convencer os gestores do Equador da vantagem em adotar o programa. Assim, organizações não governamentais e movimentos sociais podem ser mais importantes na difusão de ideias, ideais, conhecimento técnico e programas do que o próprio impulso dado pela transferência. Ocasionalmente estes órgãos podem ter mais poder do que o governo, no que concerne à difusão de conhecimento, e corriqueiramente são negligenciados na análise de transferência de políticas públicas (STONE, 1999).

Alguns entraves durante o processo de transferência foram encontrados, entre eles: restrições orçamentárias, desavenças políticas, inconsistências no sistema de identificação, a transferência do Programa para a tutela de diferentes Ministérios, e a constante troca de ministros responsáveis pelos

departamentos da Educação e do Bem Estar Social. No entanto, o principal obstáculo encontrado, foi a instabilidade política. Em sete anos, de 1992 a 1999 o Equador teve seis presidentes, e em janeiro de 2000 o presidente Jamil Mahuad foi destituído através de um golpe militar, dando posse ao vice presidente Gustavo Naboia. A destituição do ex-presidente Mahuad causou uma interrupção no processo de transferência do Bolsa Escola, agravada ainda mais pelos obstáculos acima citados. Desta maneira a formulação e implementação do *Beca Escolar* foi longo e descontinuado, e os papéis dos agentes principais variaram consideravelmente com o tempo (EVANS, LANA; 2004, p.204).

Quanto às características particulares do *Beca Escolar*, algumas delas foram modificadas da versão original do Bolsa Escola, para refletir as necessidades do contexto local. No entanto os objetivos, instrumentos e estratégias eram muito similares entre os programas. Assim, houve a emulação do Bolsa Escola brasileiro, mediado pela ONG Missão Criança. “Emular” instituições de outro local é visto na teoria da transferência de políticas públicas como uma forma de acelerar o desenvolvimento ou alcançá-lo a custos baixos. Para Rose (2002) esta seria a forma mais simples de *lesson-drawing*, pois nela um modelo é criado retirando as especificidades do país de origem da política, assimilando os detalhes do país importador.

Dentro do que foi discutido acima, temos condições de responder as perguntas que formam a estrutura do modelo Dolowitz & Marsh (2000). O quadro 5 abaixo, sintetiza as respostas a estas perguntas:

<b>Modelo Dolowitz &amp; Marsh - Perguntas</b>	<b>Programa Beca Escolar – Respostas</b>
1) Por que os atores se engajaram na transferência de políticas públicas?	Devido a conjuntura econômica equatoriana na década de 90, e as condicionalidades impostas pelas agências multilaterais.
2) Quem foram os atores chaves envolvidos no processo de transferência?	O Banco Mundial (BIRD), o BID, o Missão Criança e o Cristovam Buarque.
3) O que foi transferido?	Objetivos, Instrumentos, Estratégias e Metodologia do Programa
4) De onde as lições para a transferência foram tiradas?	Programa Bolsa-Escola aplicado em Brasília (DF).
5) Qual é o grau de transferência da política pública?	Emulação
6) O que restringiu ou facilitou o processo de transferência da política pública?	Restrições: inconsistências políticas, e descontinuidades administrativas.

QUADRO 5: APLICAÇÃO DO MODELO DOLOWITZ & MARSH PARA O PROGRAMA BECA ESCOLAR.

FONTE: Oautor (2011) a partir de Dolowitz e Marsh (2000, p. 8).

Entretanto, algumas questões em relação ao processo de transferência do Bolsa Escola para o Equador seguem sem resposta. Primeiramente, avaliações e o conhecimento que são transmitidos acerca de determinada política pública, normalmente refletem as relações de poder. Inclusive, o sucesso da política pública, pode ser considerada uma construção social. Logo, as consequências desta transferência serviriam a que interesse(s) particular (es)? (MARSH e SHARMAN, 2009).

Partindo do pressuposto que o incentivo dado às transferências para os países em desenvolvimento normalmente surgem com mais força entre os organismos multilaterais (o que não exclui os casos de transferência voluntária entre os países em desenvolvimento), as políticas transferidas terão que estar de acordo com a ideologia e os preceitos destas instituições. Assim, a afirmação que a transferência trás novos atores e ideias para o processo de tomada de decisão, é passível de ser questionada. Ao invés de ampliar o campo de pesquisa, amplia o poder de uma pequena comunidade de agentes políticos e instituições internacionais, que reforçam o sistema existente.

### 5.6.2 Análise do Estudo de caso a luz da literatura Institucionalista

De acordo com North (1991), na medida em que se insere a intencionalidade humana no processo de desenvolvimento da sociedade, a contínua transformação do meio modifica as instituições, fazendo uma ligação entre o passado, o presente e o futuro. Além das instituições serem criadas para gerar ordem na interação humana, elas são as arenas nas quais os homens tentam atingir seus objetivos.

Na medida em que as instituições são os objetos da transferência de políticas públicas, e que aliado a esta característica as instituições têm o objetivo principal de criar novas formas de poder (representadas através da linguagem ou símbolos), o *policy transfer*, se bem sucedido, consolida uma nova arena de *empowerment* dos agentes envolvidos na transferência. A política referendada através de procedimentos legais e coletivamente aceita no país de origem é exportada para outro país, muitas vezes não somente com o intuito de sanar os problemas locais, mas ampliar o poder político de um grupo ou grupos de interesse.

Assim no sistema de auto-reforço as instituições dão sentido e continuidade às ações individuais dos homens. A configuração institucional molda a interação existente entre os agentes que, por sua vez, influencia os resultados da política pública. Portanto, ao mesmo tempo em que os atores sociais envolvidos na luta pelo poder político criam instituições, compreendê-los exige o entendimento de hábitos, incentivos, oportunidades, e as idéias que emergem dos agentes envolvidos na disputa. A vontade e a escolha dos indivíduos determinam em parte a estrutura das instituições, suas regras e modificações.

Portanto, dentro da análise do *policy transfer* e do *lesson-drawing* o aprendizado e as ideias desempenham um papel relevante. Para Hodgson (2000) o aprendizado ocorre por meio de, e dentro das estruturas sociais, e que se configura como um processo de reconstituição e adaptação às circunstâncias. Hall (1993) complementa o conceito de aprendizado, ao afirmar que este ocorre quando os indivíduos assimilam informações novas, somadas àquelas baseadas na sua experiência passada, aplicando-as nas suas ações subsequentes. Esta definição está em sintonia com a essência do *Lesson Drawing* de Richard Rose.



As ideias por sua vez, são utilizadas pela teoria institucional para explicar os objetivos e desejos que os indivíduos trazem para a arena política. Os agentes definem e expressam os seus interesses, interpretações, julgamentos, e crenças através das ideias. As ideias, os ideais e influências políticas de Cristovam Buarque tiveram papel relevante na difusão do Bolsa Escola. A posição ideológica defendida por Cristovam acerca da desigualdade social, o papel da educação e da cidadania foram importantes para influenciar na predileção do Banco Mundial e do BID, em relação ao Bolsa Escola.

Como ressaltado anteriormente, as idéias que estavam imbuídas no programa Bolsa Escola, também tornaram-no vitorioso dentro da arena política. Assim, ao afirmar que as ideias são relevantes na constituição de políticas públicas, não negamos que a política envolve a disputa pelo poder, e a relação existente entre as idéias e os interesses que circulam na arena de debate. A questão se encontra, em como as ideias adquirem poder, se tornando paradigmas relevantes e determinantes na definição da racionalidade política. Os interesses organizados adquirem poder ao influenciar o discurso prevalecente. O que é visto no papel da ONG Missão Criança. Esta promoveu e difundiu o programa Bolsa Escola como paradigma para a erradicação do trabalho infantil, que se tornou a base da política pública equatoriana o *Beca Escolar*.

Assim, as ideias e os ideais estão inseridos num processo contínuo de transformação do meio, e a transição para novas instituições. Aqui é relevante, assinalar a importância não somente de intervenções futuras, mas também dos estágios precedentes das políticas públicas. O *path dependence* explicita que as decisões passadas restringem a direção atual e futura. Momentos críticos podem ser importantes no que diz respeito à análise histórica (PIERSON; 2000). Depois de dois anos, e na fase final de implementação do *Beca Escolar*, os Bancos multilaterais retiraram seu apoio ao projeto. É possível que o governo equatoriano, tenha levado adiante o Programa, devido aos custos fixos e investimentos realizados. No caso, prosseguir com a política traria mais benefícios, comparada as possibilidades então existentes, num processo de reforço ou *feedback* positivo .

Nesse sentido, gestores públicos raramente irão atuar em áreas onde prevalecem ambientes institucionais do tipo “*greenfield*”, e são muito mais

herdeiros de políticas passadas do que inovadores. De acordo com o Hall (1993), as condições econômicas, sociais e políticas teriam menos efeito sobre a política pública do que as consequências de políticas passadas. Estas, com a evolução do processo político, são normalmente sobrepostas, e juntas determinam os legados políticos.

O conceito de *Path Dependence* também poderia enriquecer a nossa visão de como fatores conjunturais, na década de 90, tanto no Brasil quanto no Equador propiciaram respectivamente o surgimento e a implantação do Bolsa-Escola. Os estágios precedentes no que diz respeito à economia, foram cruciais para o desenvolvimento e implementação do Bolsa-Escola. Na década de 80, a economia brasileira sofria com planos de estabilização, aplicados na tentativa de controlar a inflação crescente, que corroía o poder de compra das famílias mais pobres.

A necessidade de romper com o ciclo da pobreza e a ausência de uma rede de seguridade social para as crianças das famílias do extrato social inferior levaram os formuladores de políticas públicas, tanto do Brasil quanto do Equador a procurarem por soluções. Mas enquanto que no Brasil uma solução surgiu de debates internos, o governo equatoriano iniciou uma *transferência negociada*. A elevada dependência do Equador em relação ao capital estrangeiro iniciou um processo de transferência de uma política pública diferente do que os oficiais equatorianos tinham em mente.

Pode se afirmar, portanto, que a racionalidade envolvida no processo de transferência do Bolsa Escola do Brasil para o Equador, foi coagida conscientemente e limitada racionalmente. Simon (1979) afirma que a racionalidade limitada é quando, diante de situações complexas o homem procura soluções alternativas. Utilizando mecanismos de aprendizado e adaptação, os técnicos equatorianos conscientemente adaptaram o Bolsa Escola ao ambiente político doméstico. Mesmo que estes inicialmente se conformaram com as condicionalidades impostas pelos organismos multilaterais, devido à fragmentação social que o país vivia, os agentes equatorianos adotaram uma atitude seletiva (dado as suas limitadas características humanas e organizacionais) no objetivo de reduzir os índices de trabalho infantil no país.

Logo, especula-se que assim que as agências multilaterais retiraram o seu financiamento, o governo equatoriano teve mais liberdade em direcionar a política pública de acordo com as necessidades nacionais. Um fato que poderia comprovar esta afirmação é que o Bono Solidário não foi aprovado inicialmente pelas organizações internacionais, levando o governo equatoriano a optar pelo modelo brasileiro. O *Beca Escolar* foi melhorado continuamente, assimilando características culturais para uma melhor focalização e operacionalização do projeto nacionalmente. A diferença mais relevante entre o programa brasileiro e o equatoriano foi a ênfase do primeiro em melhorar os índices de analfabetismo enquanto que o segundo estava concentrado na redução da pobreza através dos CCT's. Ao final do projeto, a versão desenvolvida em cooperação com a Missão Criança nunca foi operacionalizada a nível nacional, o que também corrobora a hipótese de que o governo equatoriano adquiriu mais liberdade em formular suas políticas sociais.

Ao analisar uma transferência, muitos aspectos precisam ser detalhados e utilizar somente uma modelagem heurística como suscitado por Dolowitz e Marsh (1996, 2000) empobrece a discussão. Os questionamentos colocados por estes autores são relevantes, no entanto, outras teorias podem trazer um tratamento mais aprofundado. As ramificações institucionalistas aqui tratadas, não tem o intuito de esgotar a literatura, mas tentam enriquecer a visão acerca da transferência.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o início da década de 90, a mudança na política e economia globalmente, provocou uma redução na distância física e social entre os países. As novas tecnologias da informação aumentaram a troca de conhecimento e experiência entre os diferentes lugares do mundo, o que consequentemente acelerou a velocidade dos transplantes institucionais. A globalização também erodiu as relações hierárquicas tornando o transplante entre países com o mesmo status econômico-social possível. A participação de novos atores no cenário político internacional (organizações não-governamentais de atuação transnacional, redes de especialistas, consultores, *think tanks*, etc...), também foi um elemento inovador que sofisticou a análise, no que diz respeito às políticas públicas. .

A transferência de políticas públicas possui várias nuances, e para ilustrar sua complexidade uma analogia direta pode ser feita entre a transferência e o “transplante”. A palavra transplante é uma terminologia normalmente utilizada na medicina, para o transplante de órgãos. O perigo de tais procedimentos se encontra na possibilidade do corpo rejeitar o novo órgão, o que também pode ocorrer na transferência de políticas públicas. Uma política pública pode ser bela teoricamente mas na prática pode ser inefetiva, e rejeitada pelas instituições já existentes. No entanto, instituições são maleáveis, assim como o processo de transferência de políticas públicas é um ato criativo, permitindo certo grau de adaptabilidade as condições locais, através da emulação.

Existem muitos motivos pelos quais agentes do transplante, desejam emular instituições bem sucedidas de outro local. O modelo do *Policy Transfer* de Dolowitz e Marsh (1996, 2000) e o *Lesson Drawing* de Richard Rose(1991,2002) auxiliam neste intento. Utilizando este aparato teórico foi possível identificar no estudo de caso feito em relação ao *Beca Escolar* a atuação de três agentes principais durante o processo, e suas motivações. No nível supranacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tiveram papel muito importante na influência e imposição de condicionalidades ao governo equatoriano. Cristovam Buarque, como o

principal consultor e propagador da idéia. E por fim, a ONG Missão Criança fundada por ele mesmo, como instituição que detém o conhecimento acerca da formulação e operacionalização do Bolsa Escola.

As estruturas analíticas do *policy transfer* levantam questões relevantes no que diz respeito a análise da transferência de políticas públicas. No entanto o *policy transfer* ainda sofre por ser considerado um modelo informal. Não possui status de teoria, devido a ausência de um método rigoroso para a avaliação da transferência. A utilidade analítica do *policy transfer* para os gestores é resumidamente verificar que existe circulação das informações entre gestores públicos (nacional e internacionalmente), e uma ferramenta para a avaliação prospectiva da política pública. Portanto, o *policy transfer* se torna um mapa do processo de transferência de políticas públicas, que precisa ser desenvolvido, aliado a outras teorias que tratam da mudança nas políticas públicas (*policy change*).

É neste ponto, que a teoria institucionalista ganha relevância, em especial a Economia Institucional. Por conseguir absorver idéias e dados de outras disciplinas, ela consegue complementar a abordagem do *policy transfer* e do *lesson drawing*. Como o foco da economia institucional é estudar as mudanças nas instituições, situado em um ambiente entrelaçado por relações políticas e de poder, na qual, o indivíduo é afetado diretamente pelo ambiente, ela ramifica para um conjunto de definições que enriquecem os dois modelos heurísticos estudados. A importância das instituições é citada pelos próprios Dolowitz e Marsh (1996), nas quais as instituições tem a capacidade de estruturar as atitudes e os valores dos agentes. Suas expectativas e preferências são construídas dentro das instituições políticas, que é a ponte entre o comportamento político e as estruturas institucionais, principalmente no que diz respeito a transferência de políticas públicas. Observando a história econômica brasileira, existe na literatura muitos estudos e artigos, que tratam da emulação ou imposição de políticas públicas estrangeiras no Brasil. Mas, ao inverter o argumento percebe-se que o Brasil, (em menor extensão) possa também ser o difusor de políticas públicas para outros países. O que reforça a possível existência de trocas de informação entre países em igual estágio de desenvolvimento econômico, e a relação que se estabelece entre os difusores

da proposta e a comunidade internacional que reforça (ou força) a transferência para o outro país.

Durante a pesquisa obstáculos surgiram quanto a dificuldade de acessar informações relevantes. Não somente a escassez de literatura acadêmica que trate os modelos heurísticos do *policy transfer* e a abordagem do *lesson drawing*, mas também em relação ao estudo ilustrativo. Normalmente, o conhecimento em relação ao processo político que levou a transferência de determinada política pública está concentrada em um pequeno grupo que foi envolvido no processo, e de difícil acesso. No caso específico do *Beca Escolar*, a isso se soma o fato da transferência ter se iniciado no fim da década de 90, e neste caso, muita informação pode ter-se perdido com os anos. Mas, o trabalho desenvolve uma série de questões através do estudo realizado. Os pontos mais relevantes do programa brasileiro do Bolsa Escola foram tratados, o contexto econômico e social tanto do Brasil quanto do Equador, a época da transferência foram debatidos, e o papel dos agentes não estatais (ONG's, organismos multilaterais) nos processos de implante e emulação de políticas públicas.

O ambiente político nacional é um ponto chave, pois a transferência de políticas públicas possui resultados diferenciados de acordo com o ambiente político nacional. E com isto, infere-se que modificações no programa original serão quase sempre necessárias, para tentar reduzir os problemas de implementação da política pública. Logo, a transferência ainda pode ser considerada bem sucedida mesmo que algumas características do programa original não tenham sido preservadas, como na formulação final do *Beca Escolar*.

Foi também realizada uma complementação da abordagem teórica através de conceitos e definições institucionalistas que enriquecem o debate. Em especial os conceitos de: instituições, racionalidade limitada, idéias, aprendizado e o *path dependence*. Possíveis avanços neste campo poderiam ser feitos. A multidisciplinaridade do *policy transfer* e do *lesson drawing*, permite a agregação de outras teorias que tratem com propriedade aspectos relevantes e específicos da transferência e o aprendizado de políticas públicas.

Existem muitas ramificações pelas quais pesquisadores poderiam optar para o desenvolvimento de seus trabalhos, no entanto, pode-se sugerir alguns

caminhos relevantes. Para futuros trabalhos centrados na agência, e o papel dos atores na difusão e implementação de políticas públicas, a retórica pode constituir em um instrumento de análise relevante. A partir dela, pode-se trabalhar de maneira aprofundada a forma como o discurso de burocratas, políticos influenciam o ambiente político doméstico ou internacional.

Neste mesmo cenário, as políticas públicas devem ser entendidas como resultados de conflitos políticos, que envolve a formação de coalizões entre os agentes que representam diferentes interesses e paradigmas políticos. Estas propostas entrarão em choque na arena de debate, e a vitória de uma delas será definida por aspectos específicos do processo político (o contexto histórico e as instituições culturais). Este tipo de análise também se torna relevante para a compreensão de como as idéias e os interesses se entrelaçam no processo político.

As transferências de políticas públicas também são diretamente afetadas pelo “jogo de interesses” na política. Avaliações e o conhecimento transmitido em relação a determinada política pública, refletem as relações de poder. Mesmo que o incentivo dado a transferência de políticas públicas surja com mais força entre os organismos multilaterais, nem sempre eles serão os agentes principais da transferência. Considerando, o contexto histórico, econômico e social de cada país se torna relevante perguntar, as conseqüências de determinada transferência serviria a quais interesses? Seriam grupos de interesses internos? ou externos? Qual é a força deste grupo junto aos interesses nacionais? Neste sentido, pode se averiguar se existe um auto-reforço do sistema, com a manutenção do *status quo* nas instituições políticas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, M; ARAÚJO, C.H. **Bolsa Escola: Educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: Unesco, 2002. 152p.

ARAUJO, C.H; NASCIMENTO, E.P. **Bolsa-Escola: Effects and Potential**. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/iussp2001/cd/Sessao\\_Especial\\_Araujo\\_Nascimento\\_Text.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/iussp2001/cd/Sessao_Especial_Araujo_Nascimento_Text.pdf)>. Acesso em: 07.jan.2011.

ARCHER, M. Morphogenesis versus structuration: on combining structure and action, **The British Journal of Sociology**. London School of Economics and Political Science, v.61, p. 225-252, Jan.2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-4446.2009.01245.x/full>> Acesso em: 30.dez.2010

ARTHUR, B.W. Inductive Reasoning and Bounded Rationality. **The Economic American Review**. Papers and Proceedings of the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association, v.84, n.2. p.406-411, maio.1994.

AUGIER, M; KREINER, K. Rationality, Imagination and Intelligence: Some Boundaries in Human Decision-making. **Industrial and Corporate Change**. v.9 n.4, 2000.

BEDI, A, S; PONCE, J; The Impact of a conditional cash transfer program on student's cognitive achievements: the case of the "Bono de Desarrollo humano" of Ecuador. **Institute for the Study of Labor (IZA)**. Discussion Paper n. 3658. ago. 2008. Disponível em: <<http://ftp.iza.org/dp3658.pdf>> Acesso em: 16.dez.2010.

BENNET, C. Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 10, n. 3. p. 213-233, Jul. 1997

BUARQUE, C. **100 Perguntas e Respostas que você precisa saber sobre a Bolsa-Escola**. Ministério Público do Rio Grande do Sul (19\_). Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/pgn/id287.htm>> Acesso em: 16. dez. 2010.



BUARQUE,C; SUPLICY,E. M. Garantia de Renda Mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, v.30, n.11, 1997.Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141997000200007&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141997000200007&script=sci_arttext&tlng=en)> Acesso em: 16.dez.2010

CAMPELL,J.L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**. v.27, p. 377-409. 1998

CARDOSO.E; SOUZA.A. **The Impact of cash-transfers on child labour and school attendance in Brazil**. Vanderbilt University, Nashville: Estados Unidos. Working paper, n.4. abr. 2004. Disponível em:<<http://www.hec.unil.ch/ocadot/SECODEV/docs/Articles/Cardoso-Souza.pdf>> Acesso em: 07. Jan. 2011

COMMONS, J. R. "Institutional economics." **American Economic Review**, v.4 n.21. p. 648-57,1931.

CHANG, HA-JOON. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução de Luiz Antônio de Oliveira Araújo. São Paulo – Editora UNESP, 2004. Título original: Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.

DE JONG, M; KONSTANTINOS,L; MAMADOUH, V. An introduction to institutional transplantation. In. DE JONG, M; KONSTANTINOS, L; MAMADOUH,V. **The theory and practice of institutional transplantation**. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002.p. 1-15.

DOLFSMA, W; VERBURG, R. Structure, Agency and the Role of Values in Processes of Institutional Change. **Journal of Economic Issues**, v. 62, n.4, 2008.

DOLOWITZ, D; MARSH, D. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, **Governance**, v.13, n.1, p.5–24, jan. 2000. Disponível em: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0952-1895.00121/pdf>>. Acesso em: 18. jul.2010

DOLOWITZ, D; MARSH, D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, **Political Studies**, v.44, n.2, p.343–57, jun.1996. Disponível em:<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.14679248.1996.tb00334.x/pdf>>. Acesso em: 18. jul. 2010.

DOLOWITZ, D; GREENWOLD, S; MARSH, D. Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue? **Parliamentary Affairs**, v.52, n.4, p. 719-730, 1999. Disponível em: <<http://pa.oxfordjournals.org/doi/10.1093/pa/52.4.719/pdf>> Acesso em: 18.jul.2010.

DOLOWITZ, D. P. Policymakers guide to policy transfer, **The Political Quarterly**, v.74, n.1. p. 101-108. Jan. 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-923X.t01-00517/pdf>> Acesso em: 18.jul.2010.

ETZIONI, A. Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making, **Public Administration Review**, v. 27, n.5, p.385-392. Dez. 1967. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/973394>> Acesso em: 27.dez. 2010.

EVANS, M ; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public Administration**, v. 77, n.2, p.361-385. 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00158/pdf>>. Acesso em: 18.jul.2010

EVANS, M. Is Policy Transfer Rational Policy Making?, In. EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2004(a). p.1-9.

EVANS, M. At The Interface Between Theory and Practice- Policy Transfer and Lesson Drawing: Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide Richard Rose. **Public Administration**. Oxford: Estados Unidos. v. 84, n. 2. p.479–515.2006. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2006.00013.x/abstract>> Acesso em: 03. set.2010

EVANS, M. Understanding Policy Transfer. In. EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2004(b). p. 10-42.

EVANS, M. Research Article: Policy Transfer in a Critical Perspective. **Policy Studies**. v. 30, n. 3. p. 243-268. jun.2009.

EVANS, M; LANA, X. Policy Transfer Between Developing Countries: The Transfer of Bolsa-Escola Programme to Ecuador. In. EVANS, M.(Eds). **Policy Transfer in a Global Perspective**, Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2004, p. 190-210.

EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, ano 5, n. 9, p.20-63, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a03.pdf>>. Acesso em: 01. jul.2010

FERRO, A.R; KASSOUF, A.L. Avaliação do Impacto dos Programas Bolsa Escola sobre o Trabalho Infantil no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.35, n.3, dez.2005. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/51/29>> Acesso em:16.dez.2010.

FOREST.J; MEHIER.C John.R.Commons and Herbert A.Simon on the concept of rationality. **Journal of Economic Issues**. v.24, n.3. set.2001

FREY, B.S. “Just forget it.” Memory distortions as bounded rationality. **Mind & Society**. v.4, 2005, p.13-25.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain, **Comparative Politics**, v. 25, n.3, p. 275–296. Abr.1993.Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/422246>>. Acesso em: 18.jun.2010

HAYS, S. Structure and Agency and the Sticky problem of culture. **Sociological Theory**. v.12, n.1.mar.1994. Disponível em: <<http://www.bsos.umd.edu/socy/alan/stats/network-grad/handouts/Hays-Structure%20and%20Agency%20and%20the%20Sticky%20Problem%20of%20Culture.pdf>> Acesso em: 26.dez.2010.

HODGSON, G. What is the essence of institutional economics? **Journal of Economic Issues**, v.34, n.2, p. 317-329. Jun.2000.

HODGSON, G. “The ubiquity of habits and rules.” **Cambridge Journal of Economics**, n.21, 1997, p.663-684.

HODGSON, G. “The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory.” **Cambridge Journal of Economics**, n. 27, 2003, p.159-175.

JANVRY, A; FINAN,F; SADOULET, E; NELSON,D; LINDERT,K; BRIÈRE,B;

LANJOUW, P. **Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Governance and Decentralized Implementation**. Disponível em: <<http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/BolsaEscolaReport1.pdf>> Acesso em: 16.dez. 2010.

LAVINAS,L. **The Appeal of Minimum Income Programmes in Latin America**, IFP-SES/ILO, SES Paper Series 7, March 2001.

LIEBERMAN, R.C. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. **The American Political Science Review**, v. 96, n.4, p.697-712. Dez. 2002. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3117505>> Acesso em: 18.jun.2010.

LODGE, M; JAMES,O. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy. **Political Studies Review**. Oxford: Estados Unidos. v.1, p. 179-193. 2003. Disponível em: <[http://people.exeter.ac.uk/ojames/psr\\_3.pdf](http://people.exeter.ac.uk/ojames/psr_3.pdf)>. Acesso em : 23.abr. 2010.

MARSH, D. SHARMAN, J.C. Research Article: Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**, v.30, n. 3, p. 269-288, jun.2009. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all~content=a913179348>> Acesso em: 21.set.2010

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Programa Bolsa-Escola** .(200\_) Disponível em:<<http://www.mec.gov.br/bolsaescola/estrut/serv/programa/default.asp>> Acesso em: 16. dez.2010

MISSÃO CRIANÇA. **Nossa História**. Disponível em:<<http://www.missaocrianca.org.br/index.html>> Acesso em: 11. jan.2011

MISSÃO CRIANÇA. **Relatório Anual do Missão Criança**, 2004. Brasília, 2004, p.29. Disponível em: < <http://www.missaocrianca.org.br/>> Acesso em: 07. jan.2011.

NEAL, W.C. Institutions. **Journal of Economic Issues**, v.21, n.3, set.1987.

NORTH, D.C. An introduction to Institutions and institutional change, In: NORTH, D.C. Institutional Change, and Economic Performance: Cambridge University Press, 1990 p. 3-11.

NORTH, D.C.Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.1, p. 97 - 112, 1991.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, **American Political Science Review**, v. 94, n.2, p. 251–67, 2000. Disponível em < <http://www.jstor.org/stable/2586011?cookieSet=1>> Acesso em: 18. jun. 2010

PIMENTA DE FARIA, C, A. Idéias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, fev.2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 21. Set. 2010.

ROLAND, G. Understanding Institutional Change: fast - Moving and slow-moving institutions. **Studies in Comparative International Development**. v. 38, n.4, p. 109 -131, 2004. Disponível em: < <https://elsa.berkeley.edu/users/groland/pubs/gr3.pdf>> Acesso em: 26. Dez.2010

ROSE, R. What is Lesson Drawing?, **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, v.11, n.1,p. 3–30, jan/ mar.1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4007336>> Acesso em: 18. dez. 2009.

ROSE, R. Ten Steps in Learning Lessons From Abroad, **European University Institute**, Working Papers, n.5, p. 1-19. 2002. Disponível em: < [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1763/RSCAS\\_2002\\_05b.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1763/RSCAS_2002_05b.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 06. dez. 2010.

SCHWARTZMAN, S. Programas sociais voltados a Educação no Brasil: o impacto do Bolsa-Escola. **Sinais Sociais (Publicação do SESC- Serviço Social do Comércio)**. Rio de Janeiro, ano 1, n.1, p. 114-145, mai/ago 2005. Disponível em: < [http://www.schwartzman.org.br/simon/2006\\_Bolsaesc.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_Bolsaesc.pdf)> Acesso em: 07. jan. 2011.

SEARLE, J.R. What is an institution?. **Journal of Institutional Economics**, Reino Unido, v.1, n.1, p.1-22, 2005. Disponível em: < <http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/download.pdf>> Acesso em: 26.dez.2010.

SEWELL, W.H. A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. **The American Journal of Sociology**, v.98, n.1, p. 1-29, jul.1992. Disponível em:<<http://www.jstor.org/stable/2781191>> Acesso em: 26. dez. 2010

SHEI, A. **Cristóvão Buarque and the Diffusion of an Educational Policy Innovation**. abr.2009.Disponível

em:<[http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic566774.files/Shei%20A-811%20Paper%202\\_Buarque.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic566774.files/Shei%20A-811%20Paper%202_Buarque.pdf)> Acesso em: 07. jan.2011

SIMON, H.A. Rational decision making in business organizations. **American Economic Review**, v. 69, n. 4, p.493-513, 1979.

SIMON, H.A. Rationality as Process and as Product of Thought. **American Economic Review**. v.68, n.2, p. 1-16.1978.

STAL, I. L. Bolsa Escola como alternativa de inclusão social. In. VII **Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública**, out. 2002, Lisboa, Portugal, p. 8-11.Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/STAL.PDF>> Acesso em: 07. Jan.2011

STONE, D. Learning Lessons and Transferring Policy Across time, Space and Disciplines, **Politics**, v.19, n.1, p. 51-59, 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9256.00086/pdf>>. Acesso em: 01.ago.2010

STONE, D.Transfer Agents and global networks in the “transnationalization” of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n.3, p. 545-566, 2004. Disponível em:<<http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all?content=10.1080/13501760410001694291>>. Acesso em: 18. jun. 2010.

VALENTE, A. L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, n.24, dez. 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a12.pdf>> Acesso em:16.dez.2010

VOS, R; BRBORICH,W; LÉON,M; PONCE,J; TROYA, P; VELASCO.M. Ecuador: Crises Y Protección Social. **Estudos e informes Del SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador )**, Quito: Equador n. 1. (2000). Disponível em: < <http://www.siise.gob.ec/Publicaciones/crisis.pdf>>. Acesso em: 13.jan.2011.